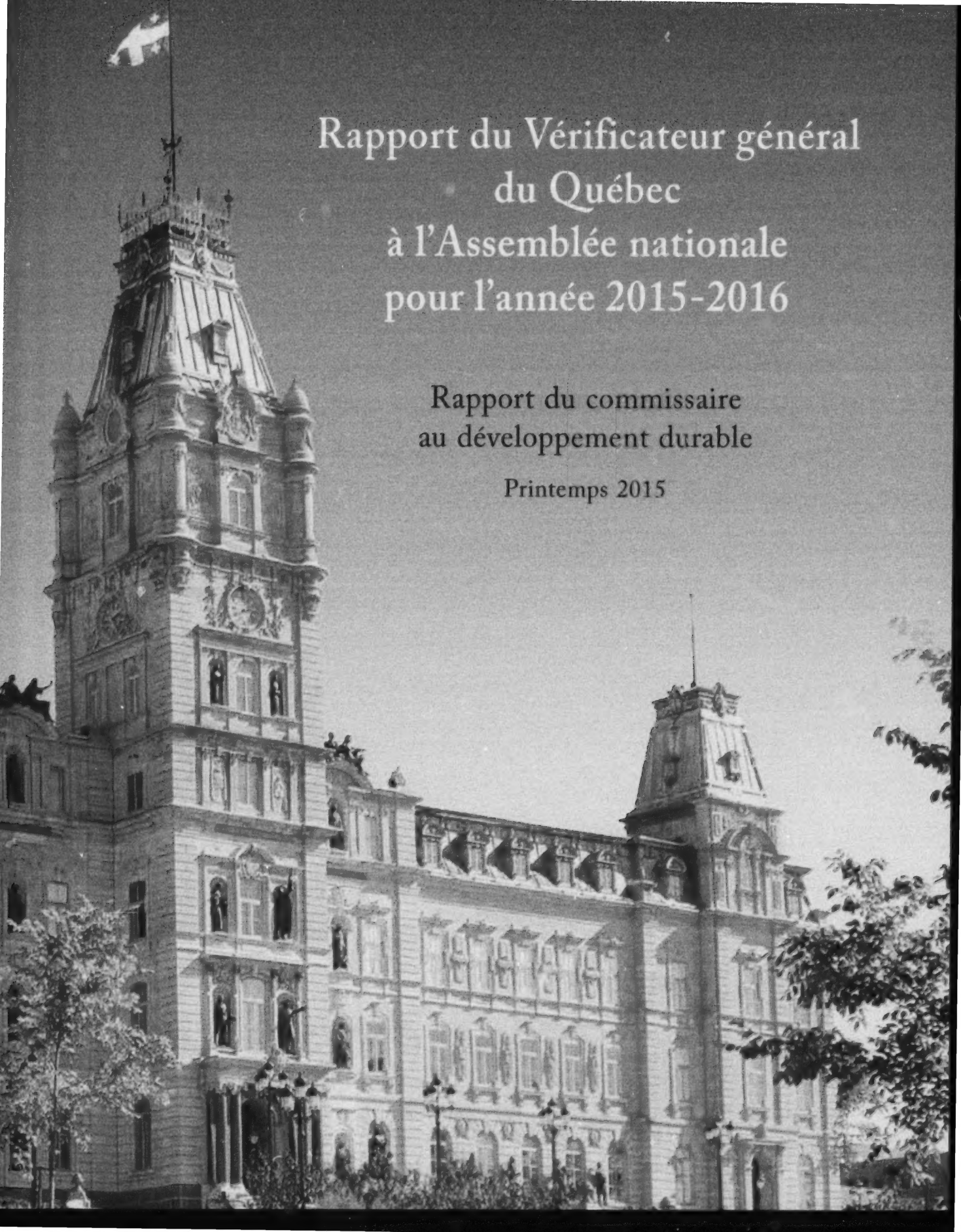
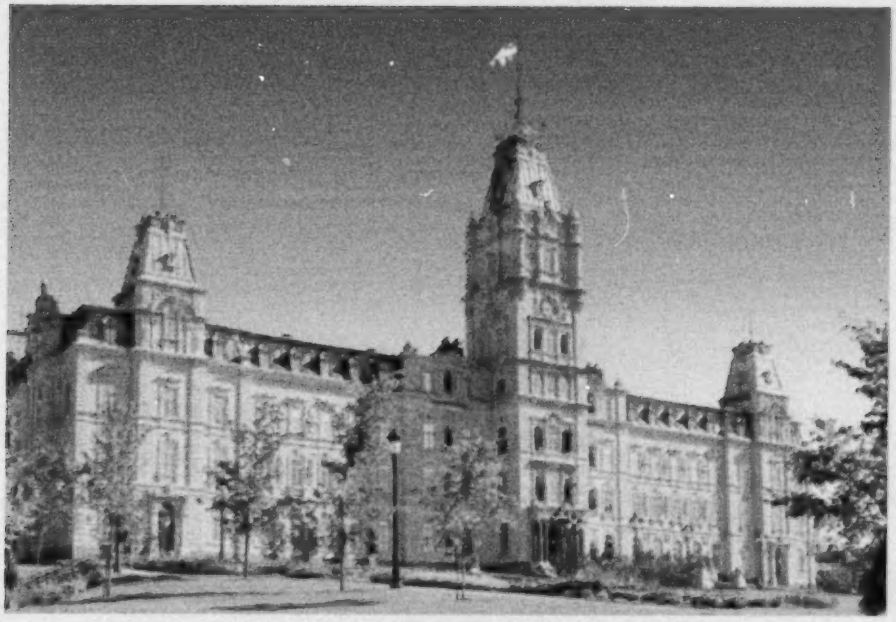


Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2015-2016

Rapport du commissaire au développement durable

Printemps 2015

Photo de la page couverture
Hôtel du Parlement, *Daniel Lessard*, Collection Assemblée nationale



Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2015-2016

Rapport du commissaire au développement durable

Printemps 2015

La forme masculine employée dans le texte désigne aussi bien les femmes que les hommes, le cas échéant.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DU QUÉBEC

Québec, juin 2015

Monsieur Jacques Chagnon
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement, bureau 1.30
Québec (Québec) G1A 1A4

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 43.1 de la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai l'honneur de vous transmettre, pour l'année 2015, le *Rapport du commissaire au développement durable*. Ce tome fait partie du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2015-2016*. Il est accompagné du document présentant les résultats des travaux sous forme de diaporama.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de mes sentiments les plus distingués.

La vérificatrice générale,

Guylaine Leclerc, FCPA, FCA

Table des matières

Chapitre 1	Observations du commissaire au développement durable, M. Jean Cinq-Mars
Chapitre 2	Promotion d'une saine alimentation comme mesure de prévention en santé
Chapitre 3	Barrages : application de la loi à l'égard de la sécurité et exploitation
Chapitre 4	Parcs nationaux et Société des établissements de plein air du Québec
Chapitre 5	La Financière agricole du Québec : mesures d'évaluation de l'efficacité et de la performance
Annexe A	Mémoire présenté à la Commission des transports et de l'environnement – *Stratégie gouvernementale de développement durable revisée 2015-2020* (projet)

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2015-2016

Rapport du commissaire au développement durable
Printemps 2015

CHAPITRE

1

Observations du commissaire au développement durable, M. Jean Cinq-Mars

Table des matières

1 **Introduction** 4

2 **Prise en compte des principes de développement durable** 5

3 **Vérifications de l'optimisation des ressources** 10

3.1 **Promotion d'une saine alimentation comme mesure de prévention en santé** 10

3.2 **Barrages : application de la loi à l'égard de la sécurité et exploitation** 11

3.3 **Société des établissements de plein air du Québec et La Financière agricole du Québec** 12

Sigles 13

1 Introduction

1 En vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, loi instituant la fonction de commissaire au développement durable, j'ai la responsabilité de soumettre annuellement à l'Assemblée nationale un rapport sur mes constats et mes recommandations concernant notamment :

- l'application de la *Loi sur le développement durable* ;
- les procédures ou les autres moyens employés par les ministères et les organismes en matière de développement durable ;
- tout sujet qui découle de mes travaux de vérification en matière de développement durable.

2 Le chapitre 1 de mon rapport publié au printemps 2014 présentait une revue des principaux constats formulés dans les vérifications réalisées au cours des dernières années. J'ai effectué cet exercice afin de contribuer au projet de stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020. J'ai également participé aux séances de consultation tenues en février dernier par la Commission des transports et de l'environnement à ce sujet.

3 À cette fin, j'ai préparé et présenté un mémoire contenant la synthèse des constats et des recommandations formulés par le commissaire depuis 2007 en lien avec le contenu de la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013* et les objectifs de la *Loi sur le développement durable*. Ce mémoire se trouve à l'annexe A du présent tome.

4 Cette année, j'ai également effectué une étude afin de comparer certaines caractéristiques d'applications basées sur des principes de développement durable utilisées par différentes organisations ailleurs dans le monde avec celles de l'approche utilisée par l'administration publique québécoise. La section 2 du présent chapitre contient mes observations en lien avec ces travaux. De même, j'ai réalisé différentes vérifications de l'optimisation des ressources, que je présente dans la section 3. Les rapports complets portant sur ces vérifications se trouvent dans les chapitres subséquents du présent tome.

2 Prise en compte des principes de développement durable

5 Plusieurs organisations de secteurs diversifiés de l'économie utilisent actuellement des cadres de gestion basés sur des principes, afin d'encadrer leurs activités et leur démarche de développement durable. Toutefois, avant que l'approche structurée par principes soit adoptée, diverses mesures ont été tentées au fil des ans. Les paragraphes suivants présentent, pour la période de 2000 à 2013, des exemples d'applications utilisant des principes.

Dans la présente section, le mot *application* désigne un ensemble d'outils servant à la mise en œuvre du développement durable.

6 Ayant souvent une vision à court terme, plusieurs organisations ont d'abord réalisé diverses actions ponctuelles et non intégrées, la plupart du temps dépourvues de cibles précises. L'approche qu'elles utilisent consiste simplement en un regroupement de mesures élémentaires dans les domaines social, environnemental et économique.

7 Le but général de ce type d'approche est que les retombées découlant de chacune des mesures puissent s'additionner et contribuer à un développement qui soit durable. Toutefois, la dynamique des composantes du développement durable est plus complexe et requiert une démarche plus structurée.

8 D'autres approches de développement durable basées sur des principes visant des décisions plus intégrées et des changements de comportements ont été mises en œuvre dans les secteurs public et privé. Par exemple, dans la littérature, on trouve différentes approches (multicritère, économique, gestion participative, par outils de gestion).

9 L'approche par principes était déjà présente au début des années 2000 dans plusieurs secteurs de l'économie mondiale. Par exemple, selon l'Organisation des Nations Unies, la durabilité des organisations commence par une gestion systématique de leurs valeurs et une approche d'affaires basée sur des principes. L'initiative qu'elle a mise en œuvre depuis 2001, nommée le Pacte mondial, est basée sur la prise en compte de 10 principes sociétaux et environnementaux à intégrer dans la gestion des organisations. En 2014, cette approche était utilisée sur une base volontaire par plus de 12 000 organisations réparties dans 145 pays.

10 En tentant de trouver la meilleure approche par principes en matière de développement durable, certaines organisations ont concentré leurs efforts sur l'encadrement de leur démarche dans le but d'obtenir des résultats globaux plus structurants.

11 Par exemple, le Conseil International des Mines et Métaux (ICMM), un regroupement d'entreprises du secteur privé créé en 2001, a examiné le rôle de l'industrie minière à l'égard du développement durable. Il a reconnu la contribution potentielle de cette industrie, en a cerné les principaux défis et a établi un calendrier pour que les entreprises membres amorcent un changement visant à favoriser le développement durable. Depuis 2003, celles-ci se sont officiellement engagées à améliorer leur performance en la matière. L'ICMM a encadré la démarche de développement durable de l'industrie au moyen de trois axes d'intervention :

- la création d'un partenariat à long terme avec des sociétés privées associées au développement minier ;
- l'adoption d'un cadre de référence et de 10 principes directeurs touchant entre autres la gouvernance, la performance, la productivité et la responsabilité des sociétés ;
- l'établissement d'un processus de reddition de comptes vérifié par des tierces parties indépendantes.

12 Un autre exemple de démarche de développement durable faisant l'objet d'un encadrement par axes d'intervention est celle adoptée par la Ville de Montréal. Cette démarche repose sur les éléments suivants :

- la concertation de la Ville et des organisations partenaires et leur engagement à réaliser des actions concrètes et mesurables ;
- une vision et une planification stratégique concertées qui mobilisent l'administration municipale et des organisations partenaires autour d'orientations, d'objectifs et d'actions particulières avec les communautés environnantes ;
- quatre principes directeurs touchant la collectivité, la qualité de vie, l'environnement et l'économie ;
- une planification pluriannuelle qui inclut un référentiel pour orienter les exercices de planification ;
- un mécanisme de reddition de comptes et de publication des résultats en vigueur depuis 2003.

13 Au Québec, l'approche qui repose sur la prise en compte de principes constitue une mesure importante pour favoriser l'intégration du développement durable dans les processus décisionnels de l'État. Elle tire son origine de la démarche internationale de développement durable. En effet, le Conseil des ministres adoptait, dès 1992, une série de résolutions par lesquelles il se déclarait lié par les principes et les objectifs inscrits dans les conventions internationales relatives au développement durable, dont la *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement* (1992). Les États signataires de cette déclaration ont adopté 27 principes de développement durable.

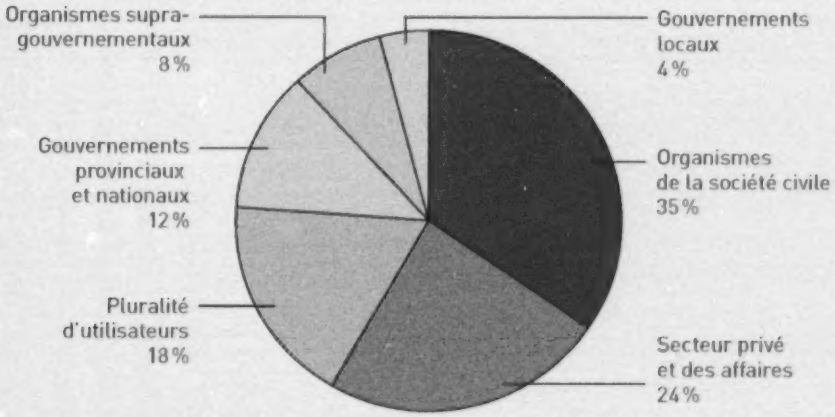
14 Depuis l'adoption de la *Loi sur le développement durable* en avril 2006, les entités qui y sont assujetties ont l'obligation de prendre en compte l'ensemble des 16 principes de développement durable. Ces principes, inspirés de ceux énoncés dans la Déclaration de Rio, portent sur des enjeux sociaux, économiques et environnementaux de la société québécoise.

15 La prise en compte des 16 principes de développement durable dans les actions et les processus gouvernementaux et lors de l'amélioration des actions existantes est une démarche incontournable pour atteindre les objectifs de la loi.

16 Devant la grande diversité d'applications basées sur des principes ayant vu le jour au cours des 20 dernières années, l'Organisation internationale de normalisation a décidé de préciser la notion de responsabilité sociétale des organisations, ce qui a mené à l'adoption en 2010 de la norme ISO 26000.

17 La figure 1 illustre la diversité des organisations qui utilisent l'approche par principes dans leur démarche de développement durable.

Figure 1 Groupes d'organisations utilisant des applications basées sur des principes en matière de développement durable



Source : Institut international de développement durable.

18 Après ce survol chronologique, il est utile d'examiner les caractéristiques de huit applications de ce type dans le monde. Cet examen me permet notamment de présenter quelques faits intéressants relativement à l'approche québécoise.

19 Premièrement, parmi les applications comparées, l'approche québécoise est celle qui regroupe le plus grand nombre de principes, qui portent sur plusieurs considérations économiques, sociales et environnementales. Certaines des autres applications examinées comportent de 4 à 10 principes.

20 Deuxièmement, l'approche québécoise est aussi la seule qui oblige la prise en compte de l'ensemble des principes. Les huit autres applications, qui exigent aussi la prise en compte d'un ensemble de principes, sont par contre adoptées de façon volontaire. Les organisations peuvent alors choisir ou non une application qui n'exige pas la prise en compte de principes.

21 Troisièmement, dans les applications comparées, sauf celles du Québec et du Manitoba, il faut d'abord déterminer les enjeux et les aspects les plus pertinents liés au développement durable, avant même de considérer les actions à réaliser. Les enjeux et les aspects les plus importants sont ceux définis par l'organisation et les parties prenantes et ceux retenus en fonction d'éléments clés qui sont déterminés dans l'application adoptée par l'organisation. Pour les organisations, les résultats des consultations menées auprès des parties prenantes sont importants ; ils doivent être divulgués et peuvent faire l'objet d'une vérification. Ce sont d'abord les enjeux jugés les plus pertinents qui influencent les actions à mettre en œuvre de façon prioritaire.

22 Au Québec, l'approche privilégiée est à l'inverse des autres applications examinées. Ainsi, le choix des actions à mettre en œuvre prioritairement permet de déterminer les enjeux et les aspects importants liés au développement durable. En effet, l'ensemble des outils servant à la prise en compte des principes de développement durable met l'accent sur les actions structurantes, c'est-à-dire les actions dont les effets sont majeurs ou qui influent sur d'autres actions. Le choix des actions doit être fait par les entités assujetties, dans le cadre d'un processus pendant lequel les parties prenantes peuvent être consultées. Le cas échéant, les entités ont la liberté de déterminer la nature et l'ampleur de la participation des parties prenantes ; les exigences sont alors moindres que celles formulées dans les applications étudiées.

23 Quatrièmement, dans l'administration publique québécoise, l'interprétation des principes par les entités peut varier considérablement. Celles-ci sont libres d'établir les liens entre certains principes et les actions considérées comme structurantes, dans la mesure où elles documentent leur choix, qui doit être rationnel.

24 En comparaison, pour les huit autres applications examinées, les organisations doivent, dans leurs processus administratifs liés à la prise en compte des principes, considérer les définitions et les critères inscrits dans les nombreux référentiels reconnus à l'échelle internationale.

25 Par exemple, en ce qui a trait à la notion de pertinence, la quatrième version des lignes directrices de la Global Reporting Initiative la considère de manière plus formelle. Ainsi, elle doit s'appliquer selon un processus défini. De plus, ce processus est itératif et doit être mis en œuvre en collaboration avec les parties prenantes.

26 Le cadre de référence de l'International Integrated Reporting Council (IIRC), pour sa part, indique que les principes doivent s'appliquer suivant un processus comportant quatre étapes. Toutefois, la notion de pertinence des enjeux et des aspects ne se résume qu'à une courte définition. Cette notion est plutôt associée à ce qui est « réellement important », c'est-à-dire à la création de valeurs, et à un autre principe, celui de la « fiabilité » de l'information, ce qui laisse place à plusieurs interprétations pouvant diverger selon les parties prenantes.

27 Selon les lignes directrices de la Global Reporting Initiative et le cadre de référence de l'IIRC, l'interprétation des principes doit être justifiée dans une section précise des rapports produits selon ces référentiels. Cette section doit décrire l'approche utilisée par l'organisation pour sélectionner les aspects et les enjeux considérés comme pertinents et en tenir compte. Dans les lignes directrices de la Global Reporting Initiative, la notion de pertinence est orientée en fonction des priorités convergentes des parties prenantes et des organisations.

28 En ce qui concerne la prise en compte des principes, l'approche québécoise apparaît moins laborieuse que les autres applications étudiées, lesquelles proviennent majoritairement du secteur privé.

29 Depuis le 1er février 2013, de nouvelles lignes directrices produites par le ministère du Conseil exécutif, en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du trésor et le ministère des Finances du Québec, guident la prise en compte des principes de développement durable dans la démarche de planification stratégique des ministères, des sociétés d'État et des autres organismes du gouvernement. Les entités devraient relever le défi et dépasser les exigences minimales énoncées dans les documents d'encadrement. Le virage vers le développement durable s'implantera vraiment dans les entités lorsque leurs interventions comprendront notamment la révision des lois, des règlements, des politiques ou des programmes existants, dans le but de mieux assurer le respect de la stratégie gouvernementale de développement durable et des principes sur lesquels elle repose.

30 L'approche par principes utilisée au Québec comprend ses particularités, tout comme les applications étudiées. Elle s'inscrit dans un courant universel de prise en compte de principes de développement durable. La présentation des particularités des diverses applications étudiées se veut une contribution au projet de stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020. Les recommandations présentées dans le mémoire (voir l'annexe A) que j'ai présenté à la Commission des transports et de l'environnement en vue de la préparation de cette stratégie demeurent, quant à elles, toujours pertinentes.

3 Vérifications de l'optimisation des ressources

31 En 2014-2015, j'ai réalisé quatre vérifications de l'optimisation des ressources :

- Promotion d'une saine alimentation comme mesure de prévention en santé ;
- Barrages : application de la loi à l'égard de la sécurité et exploitation ;
- Parcs nationaux et Société des établissements de plein air du Québec ;
- La Financière agricole du Québec : mesures d'évaluation de l'efficacité et de la performance.

3.1 Promotion d'une saine alimentation comme mesure de prévention en santé

32 Quoique le Québec se classe assez bien parmi les provinces canadiennes, il n'échappe pas à la tendance nord-américaine de croissance de l'obésité. En effet, son taux d'obésité dépasse la moyenne des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Conscient de ce problème, j'ai estimé qu'il était important de voir si l'État avait mis en place des mesures efficaces pour inverser cette tendance. La vérification que j'ai effectuée à l'égard de la promotion d'une saine alimentation s'inspire de la vision à long terme nécessaire à la mise en œuvre d'un développement durable et de la préoccupation de ne pas compromettre la capacité de développement des générations futures. Elle repose plus particulièrement sur les principes de santé et de qualité de vie, de prévention et d'efficacité économique.

33 Le problème de l'obésité et des maladies chroniques qui y sont associées est connu depuis longtemps par les autorités québécoises, les premières études à ce sujet datant de 1977. Toutefois, les mesures mises en place n'ont pu empêcher que ce problème perdure et s'installe dans la population québécoise. Un meilleur cadre de gestion, qui comprend des orientations claires, des objectifs et des cibles précis, une définition claire des rôles et des responsabilités et une évaluation périodique des résultats, aurait contribué à la mise en place de mesures plus efficientes et efficaces. Cela aurait permis de rendre les choix alimentaires sains disponibles et accessibles et d'amener la population à adopter de saines habitudes alimentaires.

34 Amener une population à adhérer à des comportements alimentaires sains est un défi ambitieux, mais plus d'un pays a fait des progrès en ce sens en mettant en place des interventions appropriées, ciblées et efficientes. Il y aurait lieu que le Québec s'en inspire et qu'il recadre ses politiques et ses moyens d'intervention au bénéfice de la société et particulièrement de la jeune génération.

3.2 Barrages : application de la loi à l'égard de la sécurité et exploitation

35 Le Québec compte près de 6 000 barrages qui jouent un rôle important dans la régularisation du régime hydrique et dans la conservation des habitats fauniques ; ils contribuent aussi à la qualité de vie des Québécois, entre autres parce qu'ils peuvent être utilisés à des fins de villégiature, et au développement économique.

36 Les fortes pluies de 1996 et les ruptures de plusieurs barrages ont amené le gouvernement à mettre en place la Commission scientifique et technique sur la gestion des barrages, qui a eu pour mandat d'analyser la gestion et la sécurité relatives aux barrages et de formuler des recommandations visant à les améliorer, ce qu'elle a fait en janvier 1997. En réponse à l'une de ces recommandations, le gouvernement a adopté la *Loi sur la sécurité des barrages*.

37 En vigueur depuis 2002, cette loi et son règlement d'application prévoient les mesures que les propriétaires de barrages doivent appliquer dans le but de « protéger les personnes et les biens contre les risques associés à la présence de ces ouvrages ».

38 Ma vérification avait pour but de m'assurer notamment que le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC), par l'intermédiaire du Centre d'expertise hydrique du Québec, veillait à l'application de la loi et gérait le parc de barrages sous sa responsabilité dans un souci de sécurité et de manière efficiente

39 Le MDDELCC n'a pas réussi à assurer le respect de la loi en matière d'évaluation de la sécurité des barrages à forte contenance et l'application des correctifs que doit réaliser leur propriétaire. Pourtant, il peut recourir à des mesures légales afin de favoriser une meilleure application, mais il néglige de le faire.

40 Par ailleurs, il n'a pas établi de critères visant à déterminer le caractère essentiel des barrages à la mission de l'État et, pour plus de la moitié des barrages sous sa responsabilité, la démonstration de leur caractère essentiel n'est pas faite. De plus, bien qu'il soit responsable d'un important parc de barrages, le ministère a diminué la fréquence de ses activités de surveillance et il ne parvient pas à assumer leur entretien.

41 D'autre part, le MDDELCC a l'obligation d'assurer l'exploitation des barrages municipaux qui lui ont été attribués ; cependant, faute de critères précis, des barrages qui ont des usages similaires ne sont pas traités de manière uniforme. De même, en l'absence d'une politique de tarification des services rendus aux bénéficiaires de l'exploitation des barrages, les tarifs varient d'une entente à l'autre sans que cela soit justifié. Ces deux lacunes occasionnent un traitement inéquitable des bénéficiaires.

42 À plusieurs égards, les constats faits lors de la présente vérification ressemblent à ceux énoncés dans un rapport que l'organisation a publié en 2013 et qui portait sur la sécurité civile. En effet, dans la vérification portant sur la gestion des risques en matière de sinistres et sur l'aide financière fournie aux sinistrés par le ministère de la Sécurité publique, le vérificateur général soulignait que des lacunes perduraient 12 ans après l'adoption de la *Loi sur la sécurité civile*.

43 Tout comme pour la gestion des risques quant aux sinistres, les lacunes concernant la sécurité des barrages n'ont pas été corrigées, et ce, 12 ans après l'adoption de la loi, dont l'objectif était précisément de mettre de l'ordre dans ce secteur.

44 Je soulignais d'ailleurs dans le chapitre 1 de mon rapport de 2014 qu'il était nécessaire de développer une culture de prévention et de gestion des risques. Cette observation demeure entièrement pertinente, particulièrement dans le contexte des changements climatiques et des modifications au régime hydrique qui en découlent.

3.3 Société des établissements de plein air du Québec et La Financière agricole du Québec

45 Depuis 2013, la *Loi sur le vérificateur général* permet à l'organisation d'effectuer des vérifications de l'optimisation des ressources dans les sociétés d'État.

46 L'un des buts de la mise en place d'une société d'État est de donner à un organisme plus de flexibilité quant à l'atteinte de ses objectifs. Afin d'encadrer la gestion des sociétés d'État, le gouvernement a adopté la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*. Celle-ci vise à « renforcer la gestion des sociétés d'État dans une optique visant à la fois l'efficacité, la transparence et l'imputabilité de leur direction ».

47 J'ai effectué une vérification auprès de la Société des établissements de plein air du Québec (SEPAQ) et une auprès de La Financière agricole du Québec (FADQ). La SEPAQ a structuré et mis en place des actions quant à la conservation du patrimoine naturel dans les parcs qu'elle exploite tout en rendant ces lieux accessibles au public. La FADQ, quant à elle, met à la disposition des entreprises agricoles des produits et des services en matière de protection du revenu, d'assurance et de financement agricole et utilise plusieurs mécanismes de gouvernance pour évaluer son efficacité et sa performance.

48 Chacune de ces sociétés est gérée par un conseil d'administration qui s'est doté d'un plan stratégique. De nombreux indicateurs sont présentés au conseil d'administration pour évaluer la performance, mais l'information présentée dans le rapport annuel de chacune est insuffisante pour vraiment apprécier l'impact de sa performance sur ses résultats.

Sigles

Sigles

FADQ	La Financière agricole du Québec
ICMM	Conseil International des Mines et Métaux
IIRC	International Integrated Reporting Council
MDDELCC	Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques
SEPAQ	Société des établissements de plein air du Québec

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2015-2016

Rapport du commissaire au développement durable
Printemps 2015

CHAPITRE

2

Promotion d'une saine alimentation comme mesure de prévention en santé

Ministère de la Santé et des Services sociaux
Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation
Agence de la santé et des services sociaux de la Montérégie
Agence de la santé et des services sociaux de Montréal
Agence de la santé et des services sociaux de la Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine

Faits saillants

Objectifs des travaux

Afin de faciliter l'adoption et le maintien, à long terme, de saines habitudes alimentaires et de réduire les problèmes liés au poids, la promotion d'une saine alimentation est prioritaire.

La présente vérification avait les objectifs suivants :

- déterminer si le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) assure un leadership pour amener la population à adopter de saines habitudes alimentaires et réduire ainsi les facteurs de risque rattachés aux maladies chroniques ;
- déterminer si le MSSS, les agences de la santé et des services sociaux vérifiées et le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ) agissent de façon efficace et efficiente sur les environnements alimentaires afin de favoriser les saines habitudes alimentaires et d'améliorer la santé de la population.

Le rapport entier est disponible au www.vgq.qc.ca.

Résultats de la vérification

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de la vérification concernant la promotion d'une saine alimentation comme mesure de prévention en santé.

Le MSSS n'a pas assumé le leadership qui s'impose pour la promotion d'une saine alimentation. Il n'a pas mis en place un cadre de gestion efficace, qui inclut des orientations claires et des rôles et des responsabilités bien définis, ce qui ne favorise pas une action cohérente et efficace des entités gouvernementales concernées. Il n'est donc pas en mesure de déterminer si les interventions réalisées au Québec permettent l'adoption de meilleures habitudes alimentaires.

Le MSSS et le MAPAQ n'ont pas établi de stratégie globale pour améliorer la qualité nutritive des aliments. D'abord, ils n'ont pas déterminé la pertinence et la faisabilité d'une intervention réglementaire à cet égard. Ensuite, le MSSS n'a pas précisé la teneur en nutriments qui permet de définir ce qu'est un aliment santé et n'a fixé aucune cible pour améliorer la qualité nutritive des aliments. Enfin, le MSSS et le MAPAQ n'ont mis en place aucun mécanisme pour évaluer celle-ci.

Les mesures incitatives visant à encourager l'industrie bioalimentaire à améliorer la qualité nutritive des aliments sont rarement assorties de cibles et d'indicateurs qui précisent les changements souhaités. De plus, aucune évaluation des résultats n'a encore été réalisée.

Les problèmes liés à l'accès à la saine alimentation ont été cernés, mais aucun plan d'action précis n'a été établi par le MSSS pour améliorer la situation. Parmi les problèmes relevés, notons la présence de restaurants-minute à proximité des écoles et la malbouffe à l'intérieur des infrastructures municipales, sportives et communautaires.

Le MSSS et le MAPAQ n'ont pas statué sur la pertinence et la faisabilité d'intervenir pour améliorer l'information nutritionnelle, afin d'aider les citoyens à faire des choix alimentaires sains. Par exemple, il y a peu de repères nutritionnels dans les restaurants, les dépanneurs et les machines distributrices. De plus, la présence de multiples logos ou allégations santé complexifie les choix et peut créer de la confusion chez le public.

Le MSSS, en collaboration avec les autres acteurs gouvernementaux, n'a pas statué sur la pertinence de mettre en place des mesures incitatives pour favoriser l'adhésion de la population aux comportements alimentaires sains. La taxation de la malbouffe est un exemple de mesures possibles.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du MSSS, du MAPAQ et des agences de la santé et des services sociaux de la Montérégie, de Montréal et de la Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

Les entités vérifiées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires des entités vérifiées.

Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

Recommandations au ministère de la Santé et des Services sociaux

1. **Déterminer des orientations claires, assorties d'objectifs précis et d'indicateurs mesurables, pour rendre les choix alimentaires sains disponibles et accessibles, et ce, afin d'amener la population à adopter de saines habitudes alimentaires.**
2. **Assurer le leadership qui lui revient au regard de la prévention en santé en proposant une politique gouvernementale qui définit clairement les rôles et responsabilités de chacune des entités gouvernementales concernées, afin de renforcer la coordination des actions gouvernementales en matière de promotion d'une saine alimentation.**
3. **Définir des priorités d'intervention pour guider les plans d'action régionaux liés à la saine alimentation et s'assurer de la cohérence des sommes allouées.**
6. **Définir des cibles liées à la qualité nutritive des aliments, notamment à l'égard du gras, du sel et du sucre se trouvant dans les aliments transformés.**
7. **Évaluer les retombées des stratégies de communication utilisées pour promouvoir une saine alimentation et apporter les modifications nécessaires au besoin.**

Recommandation aux agences vérifiées

4. **Effectuer une planification régionale basée sur des priorités d'action et des résultats clairement définis dans le but d'agir de façon efficiente et efficace sur les environnements alimentaires.**

Recommandation au ministère de la Santé et des Services sociaux et aux agences vérifiées

5. **Mettre en place un système d'évaluation de l'impact des interventions afin de mesurer l'atteinte des objectifs et d'apporter les ajustements nécessaires.**

Recommandations au ministère de la Santé et des Services sociaux, à mettre en œuvre en collaboration avec le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation

8. **Mettre en place un mécanisme de suivi permettant d'évaluer la qualité nutritive des aliments transformés en vente au Québec.**
9. **Déterminer et mettre en place les meilleures pratiques pour rendre plus facile l'adoption de choix alimentaires sains et pour informer les consommateurs.**

Recommandation au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation

10. **Implanter des mesures incitatives efficaces auprès de l'industrie bioalimentaire afin d'améliorer la qualité nutritive des produits alimentaires.**

Table des matières

1 **Mise en contexte** 6

2 **Résultats de la vérification** 12

2.1 **Efficacité du cadre de gestion** 12

Problématique, enjeux et axes d'intervention

Orientations, objectifs et indicateurs

Rôles et responsabilités et coordination des actions

Évaluation des résultats

Cadre de gestion régional

Recommandations

2.2 **Présence d'environnements alimentaires favorables à la santé** 21

Qualité nutritive des aliments

Accès à la saine alimentation

Adhésion aux comportements alimentaires sains

Recommandations

Commentaires des entités vérifiées 33

Annexes et sigles 39

Équipe

Josée Bellemare
Directrice de vérification
Yves Bigué
Serge Gagnon
Francis Michaud
Carl Touzin
Noëlle Yalla Medemeze

1 Mise en contexte

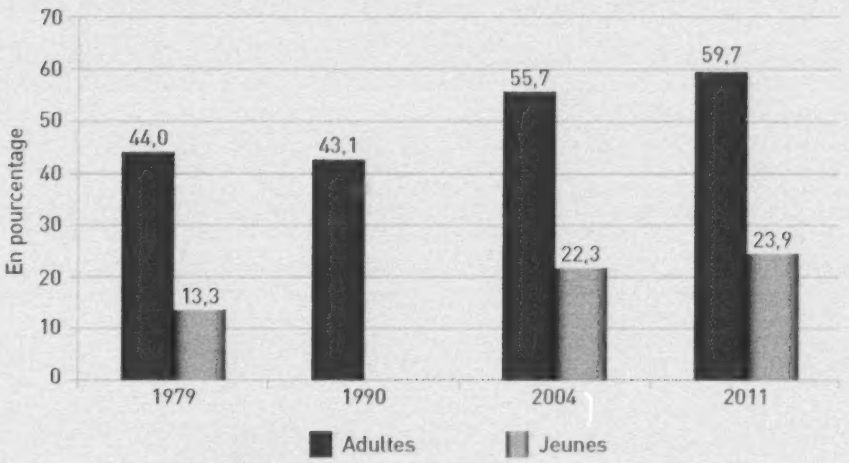
1 L'alimentation répond à des besoins biologiques de base et comporte aussi des dimensions psychologiques, affectives, sociales et culturelles, toutes liées à la santé et au bien-être des personnes. Cependant, une alimentation inadéquate, riche en gras, en sucre et en sel ainsi qu'un apport énergétique excessif peuvent occasionner l'obésité et l'embonpoint, et sont parmi les principaux facteurs de risque de **maladies chroniques**. Ces maladies peuvent avoir de multiples conséquences, telles une diminution de la qualité de vie, une consommation accrue de médicaments, une augmentation du nombre d'hospitalisations, une mortalité prématurée et une diminution de la productivité.

Les principales maladies chroniques sont le diabète de type 2, les maladies cardiovasculaires et certains types de cancer. En 2008, plus de la moitié de la population québécoise de 12 ans et plus était atteinte d'une maladie chronique et le quart en avait au moins deux.

2 De fait, l'obésité et l'embonpoint sont parmi les premiers facteurs de risque de décès à l'échelle mondiale. Il s'agit d'un problème urgent de santé publique et le Québec n'échappe pas à ce fléau :

- Plus de la moitié de la population adulte accuse un excès de poids (27 % d'obésité et 33 % d'embonpoint).
- L'excès de poids touche plus d'un jeune sur cinq.
- Le taux d'obésité se situe légèrement sous la moyenne canadienne, mais il demeure supérieur à la moyenne des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).
- L'excès de poids est en croissance depuis la fin des années 1970 (figure 1).

Figure 1 Évolution de l'excès de poids mesuré chez les Québécois[1]



1. Les données concernant les jeunes n'ont pas été collectées pour l'année 1990.

Sources : Statistique Canada ; Institut de la statistique du Québec ; Institut national de santé publique du Québec.

3 Bien que la **saine alimentation** soit de plus en plus valorisée au Québec, le régime alimentaire des Québécois comporte plusieurs lacunes importantes, tant chez les jeunes que chez les adultes. Afin de faciliter l'adoption et le maintien, à long terme, de saines habitudes alimentaires et de réduire les problèmes liés au poids, la promotion d'une saine alimentation est prioritaire. Elle doit viser à modifier tant les facteurs individuels que les facteurs environnementaux (physiques, socioculturels, économiques et politiques) liés à la santé.

Une saine alimentation signifie notamment de consommer une variété d'aliments sains en donnant la priorité, entre autres, à ceux de valeur nutritive élevée, comme les fruits, les légumes et les aliments riches en fibres, plutôt qu'à ceux comportant une teneur élevée en gras, en sucre et en sodium, de même qu'adapter ses apports énergétiques en fonction de ses besoins.

4 Pour y parvenir, il faut faire en sorte que les milieux de vie (établissements scolaires, restaurants, milieux de travail, etc.) facilitent des choix alimentaires sains. L'environnement alimentaire doit permettre une offre d'aliments de qualité (notamment la qualité nutritive et sanitaire), donner accès à des aliments sains à proximité et à un prix abordable, et favoriser l'adhésion de la population à une saine alimentation. Des exemples d'indicateurs en lien avec ces trois facteurs sont présentés à l'annexe 2.

5 L'alimentation a un impact sur le plan économique. D'une part, le Québec bénéficie d'un apport économique significatif de l'**industrie bioalimentaire**. D'autre part, l'État assume des coûts supplémentaires importants pour les soins de santé associés à l'obésité et à l'embonpoint, qui sont notamment liés à une alimentation inadéquate. L'Institut national de santé publique du Québec (INSPQ) a estimé que le fardeau économique annuel de l'obésité et de l'embonpoint était de 1,5 milliard de dollars pour le Québec en 2011. Cette somme représentait 5,2 % des **dépenses de santé et de services sociaux** pour cette même année (28,8 milliards).

L'industrie bioalimentaire regroupe l'ensemble des activités économiques liées à la production agricole, aux pêches et à l'aquaculture commerciales, à la transformation des aliments et des boissons, à la distribution alimentaire ainsi que les services alimentaires du domaine de l'hôtellerie et de la restauration, et du secteur gouvernemental.

Les dépenses de santé et de services sociaux du Québec représentaient 42,7 % des dépenses du gouvernement en 2014. Ces dépenses par habitant ont augmenté de près de 90 % de 2000 à 2014, soit plus rapidement que le produit intérieur brut (PIB).

6 Selon plusieurs organismes reconnus, dont l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) et l'OCDE, la promotion d'une saine alimentation pourrait contribuer à réduire les dépenses de santé associées à l'obésité et à l'embonpoint ainsi qu'aux maladies chroniques. À titre d'exemple, d'après Santé Canada, une réduction de l'apport en sodium de 1 800 milligrammes par personne par jour permettrait des économies d'au moins 1,4 milliard de dollars par an en soins de santé au Canada.

Interventions gouvernementales

7 Pour le gouvernement, la promotion d'une saine alimentation est une préoccupation qui existe depuis plusieurs décennies. De nombreux rapports, politiques et plans d'action ont fait le lien entre la santé et une saine alimentation. Voici les principaux documents.

Politique québécoise en matière de nutrition Septembre 1977 Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS)	Objectif : améliorer la santé par l'acquisition et la pratique de saines habitudes alimentaires. Cette politique se justifie par le fait qu'un grand nombre de Québécois ont adopté des habitudes alimentaires préjudiciables à leur santé et que le coût du traitement des maladies associées à ces habitudes est élevé.
Politique de la santé et du bien-être Avril 1992 MSSS	Un des objectifs : favoriser la disponibilité d'aliments sains dans les lieux publics comme la garderie, l'école et le travail.
Rapport de la Commission d'étude sur les services de santé et les services sociaux (commission Clair) Janvier 2001 MSSS	Recommandation : la prévention doit constituer l'élément central d'une politique québécoise de la santé et du bien-être. Proposition : mettre en place des mesures efficaces de promotion de la santé, dont la saine alimentation.
Programme national de santé publique 2003-2012 Février 2003 (mis à jour en 2008 et prolongé jusqu'en 2015) MSSS	Objectifs : ▪ Augmenter la proportion de la population qui a de saines habitudes de vie, notamment par la mise en place d'environnements favorisant une saine alimentation. ▪ Réduire l'incidence, la mortalité et la morbidité de certaines maladies chroniques.
Plan d'action gouvernemental de promotion des saines habitudes de vie et de prévention des problèmes reliés au poids 2006-2012 Octobre 2006 MSSS	Objectifs : ▪ Faciliter l'adoption et le maintien, à long terme, de saines habitudes alimentaires et un mode de vie physiquement actif. ▪ Réduire la prévalence de l'obésité et des problèmes reliés au poids et leurs conséquences sur les individus et la société.
Rapport de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois Janvier 2008 Gouvernement	Une des recommandations : que le secteur bioalimentaire soit orienté vers des objectifs de santé et de saine alimentation. Le rapport fait état des liens entre l'alimentation et la santé.
Politique de souveraineté alimentaire Mai 2013 Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ)	Un des objectifs : assurer à l'ensemble des Québécois un approvisionnement en aliments de qualité, à juste prix et bons pour la santé.

8 Par ailleurs, le gouvernement a créé en 2007 le Fonds pour la promotion des saines habitudes de vie et en a confié la responsabilité au MSSS. Ce fonds permet notamment de financer des projets visant à favoriser une saine alimentation et un mode de vie physiquement actif en complémentarité avec le plan d'action gouvernemental en la matière. Le gouvernement contribue à son financement en y versant 200 millions de dollars jusqu'en 2017. Selon une entente conclue entre le gouvernement et la Fondation Lucie et André Chagnon (organisme à but non lucratif), les sommes provenant du Fonds sont versées à **Québec en Forme** (organisme à but non lucratif). La Fondation Lucie et André Chagnon s'est engagée à verser annuellement à Québec en Forme au moins 20 millions de dollars pour le financement de projets ayant les mêmes fins que le Fonds.

Le conseil d'administration de Québec en Forme est composé à parts égales de membres de la Fondation et de membres du gouvernement.

Cadre législatif

9 Les assises légales sur lesquelles s'appuient les interventions gouvernementales quant à la promotion d'une saine alimentation sont principalement la *Loi sur la santé publique* et la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*.

10 Ces interventions sont également liées à la mise en œuvre de la *Loi sur le développement durable*, qui instaure un cadre de gestion afin que l'exercice des pouvoirs et des responsabilités de l'Administration s'inscrive dans la recherche d'un développement durable. En vertu de cette loi, l'Administration doit prendre en compte, dans ses différentes actions, le principe de la santé et de la qualité de vie. Selon ce principe, la protection de la santé des personnes et l'amélioration de leur qualité de vie sont au centre des préoccupations relatives au développement durable.

Rôles et responsabilités

11 Plusieurs ministères et organismes ont un rôle à jouer afin d'inciter la population à adopter une saine alimentation. Aux fins de la présente vérification, nous nous sommes concentrés sur le MSSS, sur les agences de la santé et des services sociaux de Montréal, de la Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine et de la Montérégie ainsi que sur le MAPAQ. De plus, nous avons visité un centre de santé et de services sociaux (CSSS) dans chacune des trois régions. Voici leurs principaux rôles et responsabilités quant à la promotion d'une saine alimentation.

MSSS	▪ Conseiller le gouvernement sur toute question de santé publique ▪ Donner aux autres ministères tout avis qu'il estime opportun pour promouvoir la santé et adopter des politiques aptes à favoriser une amélioration de l'état de santé et de bien-être de la population ▪ Fournir des commentaires aux ministères et organismes lors de l'élaboration des mesures prévues par les lois et règlements qui pourraient avoir un impact significatif sur la santé de la population ▪ Soutenir les actions qui favorisent la création d'un milieu de vie favorable à la santé et au bien-être ▪ Coordonner et assurer la mise en œuvre à l'échelle nationale du *Programme national de santé publique 2003-2012* et du *Plan d'action gouvernemental de promotion des saines habitudes de vie et de prévention des problèmes reliés au poids 2006-2012*
Agences de la santé et des services sociaux	▪ Faire la promotion d'activités susceptibles d'améliorer la santé et le bien-être de la population, et collaborer à leur mise en œuvre avec les autres intervenants du milieu, tant ceux du secteur de la santé que ceux des autres secteurs, en appui au développement des communautés ▪ Évaluer, mettre à jour et assurer la mise en œuvre d'un plan d'action régional préparé selon les particularités de leur population et conforme aux orientations du programme national de santé publique ▪ Coordonner le déploiement du plan d'action gouvernemental dans la région
MAPAQ	▪ Concevoir des politiques et des mesures relatives à la production, à la transformation, à la distribution, à la commercialisation et à l'utilisation des produits alimentaires afin d'appuyer une offre de qualité et de promouvoir l'essor du secteur bioalimentaire dans une perspective de développement durable ▪ Veiller à la salubrité des aliments et contribuer à la veille en santé publique ▪ Mettre en œuvre certaines actions comprises dans le plan d'action gouvernemental, lesquelles concernent la production, la transformation et la distribution alimentaires associées au développement d'une offre alimentaire contribuant davantage à la santé des consommateurs
CSSS	▪ Offrir des services généraux de santé, dont des services de promotion d'une saine alimentation ▪ Développer et consolider des partenariats intersectoriels avec le milieu communautaire, qui permettent la mise en commun des ressources et d'agir sur les déterminants de la santé ▪ Évaluer, mettre à jour et assurer la mise en œuvre d'un plan d'action local préparé selon les particularités de leur population et conforme aux orientations du programme national de santé publique et de leur plan d'action régional

12 Les autres entités gouvernementales qui collaborent à la promotion d'une saine alimentation sont notamment le ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (MEESR), le ministère de la Famille et le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT). Leurs responsabilités à cet égard sont présentées à l'annexe 3.

13 Il est important de noter que les recommandations formulées dans ce rapport s'adressent aux entités qui étaient responsables au moment de nos travaux. Les adaptations devront être faites en fonction des nouvelles responsabilités qui découleront des modifications à la structure du réseau de la santé et des services sociaux, lesquelles ont été apportées à la suite de l'adoption du projet de loi nº 10 en février 2015.

14 Les objectifs de vérification, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1.

2 Résultats de la vérification

15 Les travaux se sont articulés autour de deux axes, soit l'efficacité du cadre de gestion et la présence d'environnements favorables à la saine alimentation.

2.1 Efficacité du cadre de gestion

16 La *Loi sur la santé publique* confie au MSSS la responsabilité de conseiller le gouvernement sur toute question de santé publique. Le ministère détient l'expertise en matière de promotion de la santé ainsi que celle pour définir ce qu'est une saine alimentation. Il détermine les changements nécessaires pour amener la population à mieux s'alimenter et réduire ainsi les facteurs de risque rattachés aux maladies chroniques.

17 Plusieurs ministères et organismes réalisent des activités qui influencent les environnements alimentaires. Selon les rôles et responsabilités qui lui sont dévolus, le MSSS doit déterminer les situations dans lesquelles une action intersectorielle s'impose et établir un cadre de gestion efficace, en collaboration avec les autres entités gouvernementales concernées.

18 Le MSSS n'a pas assumé le leadership qui s'impose pour la promotion d'une saine alimentation. Il n'a pas mis en place un cadre de gestion qui aurait favorisé une action cohérente et efficace des autres entités gouvernementales concernées.

19 La qualité du cadre de gestion influence la cohérence et l'efficacité des interventions des entités gouvernementales concernées. Un cadre de gestion efficace repose sur un ensemble de composantes bien élaborées, dont la détermination de la problématique, des enjeux et des axes d'intervention, la définition des orientations, des objectifs et des indicateurs, l'établissement des rôles et des responsabilités, la coordination des actions ainsi que l'évaluation des résultats.

20 Voici, pour chaque composante essentielle, notre évaluation de l'efficacité du cadre de gestion lié à la promotion d'une saine alimentation.

Composante	Cadre de gestion efficace	Cadre de gestion non efficace
Détermination de la problématique, des enjeux et des axes d'intervention	√	
Définition des orientations, des objectifs et des indicateurs		√
Établissement des rôles et des responsabilités et coordination des actions		√
Évaluation des résultats		√

21 Les prochaines sections présentent nos observations relatives au cadre de gestion national mis en place par le MSSS pour la promotion d'une saine alimentation. Elles sont suivies d'une section sur les cadres de gestion régionaux.

Problématique, enjeux et axes d'intervention

22 La première étape de l'élaboration d'un cadre de gestion est d'obtenir une vue d'ensemble de la situation afin de dégager la problématique et les enjeux. Il devient alors possible d'établir des axes d'intervention, lesquels devront ensuite être traduits en orientations et en objectifs précis et figurer dans un plan d'action.

23 Le MSSS, en collaboration avec les autres entités gouvernementales concernées, a clairement déterminé la problématique, les enjeux et les axes d'intervention relatifs à la promotion d'une saine alimentation comme mesure de prévention en santé.

24 Au Québec, les problèmes de santé liés à une alimentation inadéquate sont connus depuis de nombreuses années. En 1977, lors de la publication de la première politique québécoise en matière de nutrition, les actions étaient articulées principalement autour de l'information de la population et de son éducation.

25 Depuis lors, les derniers plans servant à orienter l'action gouvernementale menée par le MSSS, en collaboration avec les autres entités gouvernementales concernées, ont permis de mettre à jour l'état des connaissances sur la situation. Ces plans démontrent que les enjeux sont majeurs, tant pour la santé et le bien-être de la population que pour l'économie, et que la **prévalence de l'obésité et de plusieurs maladies chroniques** connaît une tendance à la hausse.

Les scénarios les plus optimistes pour le Québec montrent que, si la tendance se maintient, la prévalence de l'obésité et des maladies chroniques qui y sont liées continuera d'augmenter d'ici 2030.

26 Quant aux axes d'intervention, elles ont évolué depuis 1977. La littérature a largement démontré que l'information et l'éducation en matière de nutrition ne suffisent pas à elles seules à amener une population à changer ses habitudes alimentaires. Il faut aussi agir sur les environnements alimentaires, soit sur la qualité nutritive des aliments et l'accès à la saine alimentation. Ces axes d'intervention sont d'ailleurs les assises des plus récentes publications du MSSS et de l'INSPQ en la matière.

Orientations, objectifs et indicateurs

27 La clarté des orientations, la précision des objectifs et la pertinence des indicateurs sont la pierre angulaire d'un cadre de gestion efficace. Des lacunes lors de l'élaboration de ces éléments auront un effet domino sur la cohérence des interventions des entités gouvernementales concernées, sur le suivi des résultats ainsi que sur l'atteinte des buts fixés.

28 En tant que conseiller du gouvernement et expert en santé publique, le MSSS n'a pas déterminé d'orientations claires en matière de promotion d'une saine alimentation afin de guider l'ensemble des entités gouvernementales concernées. Les objectifs et les cibles présentés dans les différents plans d'action sont imprécis ou difficilement mesurables.

29 Les derniers plans servant à orienter l'action gouvernementale pour la mise en place d'environnements favorisant une saine alimentation sont le *Programme national de santé publique 2003-2012* et le *Plan d'action gouvernemental de promotion des saines habitudes de vie et de prévention des problèmes reliés au poids 2006-2012*. Seul le programme national de santé publique demeure en vigueur puisqu'il a été prolongé jusqu'en 2015.

30 Les objectifs énoncés dans ce programme, lesquels ont été révisés en 2008, visent notamment à réduire respectivement de 2 et de 5 % le taux de prévalence de l'obésité et celui de l'embonpoint. Le MSSS y a aussi formulé quatre objectifs liés à l'alimentation. Toutefois, ceux-ci, ou les cibles qui y sont associées, sont imprécis.

***Programme national de santé publique 2003-2012* (objectifs révisés en 2008)**	**Commentaires sur les objectifs et les cibles**
Augmenter la proportion des personnes qui rencontrent les recommandations du *Guide alimentaire canadien* concernant la consommation des quatre groupes d'aliments	Objectif imprécis, qui n'est pas assorti d'une cible
Augmenter de 5 % la proportion de personnes qui consomment au moins cinq portions de fruits et légumes quotidiennement	Cible n'indiquant pas la proportion initiale de personnes
Réduire l'apport quotidien moyen de sodium sous 3 350 mg pour atteindre l'**apport maximal tolérable** selon l'âge	Cible imprécise n'indiquant pas l'apport maximal tolérable selon l'âge
Réduire à moins de 4,5 % la proportion de personnes de 12 ans et plus vivant dans un ménage en situation d'insécurité alimentaire	Aucun commentaire

Selon Santé Canada, l'apport quotidien maximal tolérable de sodium est de 2 300 milligrammes.

31 Notons que la présence d'objectifs et de cibles imprécis rend difficile la mesure des résultats relatifs au programme national de santé publique. De plus, les données servant à mesurer les quatre objectifs liés à l'alimentation ne sont pas disponibles. Des sondages sont nécessaires afin de les obtenir (sujet abordé dans la section Évaluation des résultats).

32 Le programme national de santé publique prévoit également la réalisation d'activités par le réseau de la santé et des services sociaux, en collaboration avec d'autres entités gouvernementales concernées, afin d'agir sur les environnements alimentaires (voir l'annexe 4 pour le détail des activités). Tout

comme pour les objectifs, les activités prévues dans ce programme sont imprécises et n'ont pas été clairement définies par les agences vérifiées et les CSSS visités, ni précisées dans un plan d'action. Par exemple, l'une de ces activités est formulée ainsi : Sensibilisation et soutien des milieux de travail à la promotion et l'acquisition de saines habitudes de vie auprès de leurs employés.

33 Quant au plan d'action gouvernemental, il a pris fin en 2012 et n'a pas été remplacé par un nouveau. Il avait notamment comme objectif de faciliter l'adoption et le maintien à long terme de saines habitudes alimentaires, afin de contribuer à l'atteinte des cibles liées à la prévalence de l'embonpoint et de l'obésité énoncées dans le programme national de santé publique. Pour y parvenir, des ministères et organismes ont déterminé des actions à mettre en place à l'égard de la modification des environnements alimentaires (voir l'annexe 5). Ces actions étaient toutefois vagues : elles commençaient souvent par des verbes tels que sensibiliser, soutenir et poursuivre. En outre, aucune n'était accompagnée d'indicateurs et de cibles précis. Un plan de mise en œuvre devait être élaboré afin que chacune des actions soit traduite en objectifs et en indicateurs de suivi et que les moyens prévus pour l'atteinte des objectifs soient précisés. Ce plan n'a pas été produit.

34 Le MSSS, en collaboration avec les autres entités gouvernementales concernées, a élaboré d'autres politiques afin d'établir les enjeux et les priorités gouvernementales en matière de **promotion d'une saine alimentation**, soit la politique pour une saine alimentation du Québec (2011) et la politique nationale de prévention en santé (2013). Toutefois, celles-ci sont toujours à l'état de projets.

La promotion d'une saine alimentation est incluse dans le projet de stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020. En effet, celle-ci comporte un objectif visant à augmenter l'accès pour tous à une saine alimentation et sa promotion.

Rôles et responsabilités et coordination des actions

35 La clarté des rôles et des responsabilités est indispensable à l'établissement de partenariats solides et à une intervention efficace des entités gouvernementales concernées. Lorsqu'une action s'impose, tant le MSSS, les agences, les CSSS que les entités gouvernementales des autres secteurs doivent connaître et comprendre la contribution qui leur est demandée.

36 Certaines mesures relatives à la promotion d'une saine alimentation ont une portée provinciale, alors que d'autres concernent des situations particulières, souvent de portée régionale et locale. Les rôles et les responsabilités doivent être attribués au partenaire le mieux placé pour réaliser l'action.

37 Le MSSS, en collaboration avec les autres entités gouvernementales concernées, doit s'assurer que les rôles et responsabilités sont clairement définis et attribués. De plus, il doit coordonner les actions des différents ministères, agences et CSSS qui participent à la mise en œuvre du programme national de santé publique et du plan d'action gouvernemental.

38 Le MSSS, en collaboration avec les autres entités gouvernementales concernées, ne s'est pas assuré que les rôles et responsabilités de chacun étaient clairement définis et attribués. Ce manque de clarté a eu un impact direct sur l'appropriation des responsabilités par les entités gouvernementales et, conséquemment, sur les actions mises en place.

39 Une retombée positive importante du programme national de santé publique et du plan d'action gouvernemental a été la mise en place de différents mécanismes de concertation interministériels, tant à l'échelle provinciale, régionale que locale. Ces mécanismes ont permis d'interpeller les entités gouvernementales concernées au regard des environnements favorables à la saine alimentation, de s'assurer d'une appropriation commune des enjeux liés à la saine alimentation et de communiquer l'information relative à la mise en œuvre des divers plans. Le fait de rassembler les entités gouvernementales de différents milieux est une mesure de sensibilisation importante, mais elle n'est toutefois pas suffisante pour assurer l'efficacité de leurs interventions.

40 Dans ces deux documents, les rôles et responsabilités ne sont pas clairement définis. Ils sont parfois imprécis ou encore attribués à plusieurs entités gouvernementales à la fois. Voici des exemples :

- Dans le programme national de santé publique, on ne précise pas si la responsabilité des objectifs fixés et des activités à réaliser revient au MSSS, aux agences, aux CSSS ou à plusieurs de ces entités.
- Dans le plan d'action gouvernemental, la responsabilité de la majorité des actions proposées incombe à plusieurs ministères à la fois : des ministères sont nommés responsables, alors que d'autres sont désignés collaborateurs. De plus, le niveau de réalisation des actions (échelle provinciale, régionale ou locale) n'a pas été établi. Par conséquent, les responsabilités liées à la mise en œuvre des actions du MAPAQ à l'échelle régionale n'ont pas été attribuées de façon précise.

41 À défaut de précisions à l'égard des rôles et responsabilités, les entités gouvernementales concernées ne se sentent pas nécessairement interpellées ou encore imputables. Dans ces conditions, il est moins probable qu'elles mettent en place des actions suffisantes pour atteindre les objectifs fixés. Voici des exemples :

- Pour le programme national de santé publique, l'agence de Montréal a décidé de ne pas inclure dans son plan d'action régional deux des quatre objectifs liés à l'alimentation, soit Augmenter la proportion des personnes qui rencontrent les recommandations du ***Guide alimentaire canadien*** concernant la consommation des quatre groupes d'aliments et Réduire l'apport quotidien moyen de sodium sous 3 350 mg pour atteindre l'apport maximal tolérable selon l'âge. Pour leur part, les agences de la Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine et de la Montérégie les ont tous repris.

Le *Guide alimentaire canadien* informe sur la quantité et le type d'aliments recommandés selon l'âge et le sexe des individus.

- Quant au plan d'action gouvernemental, le MSSS ne s'est pas assuré que les rôles et responsabilités sont clairement définis lorsqu'une action relève de la responsabilité de plusieurs ministères. Par exemple, pour l'action Sensibiliser les municipalités aux mesures qu'elles peuvent prendre afin de favoriser une saine alimentation, la responsabilité est partagée entre quatre ministères. Les rôles et responsabilités étant imprécis, ces ministères n'ont pas apporté les modifications nécessaires afin d'améliorer la situation : le problème lié à la présence de malbouffe près des écoles et à l'intérieur des infrastructures municipales, sportives et communautaires existe depuis plusieurs années. Ce sujet est abordé de façon plus détaillée dans la section portant sur l'accès à la saine alimentation.

Évaluation des résultats

42 En tant que responsable du gouvernement pour tous les dossiers relatifs à la santé, le MSSS est chargé d'assurer le suivi de la mise en œuvre des actions et de procéder à l'évaluation des résultats. À cet égard, il est prévu qu'il évalue les effets des interventions réalisées dans le cadre du programme national de santé publique et du plan d'action gouvernemental afin de déterminer si elles permettent d'améliorer la santé de la population. Les résultats de cette évaluation aideront à déterminer les changements à apporter. Le MSSS doit aussi s'assurer que les sommes versées à Québec en Forme sont utilisées avec efficacité et efficience.

---

43 Le MSSS n'est pas en mesure de déterminer si les interventions gouvernementales et celles réalisées par Québec en Forme concernant la promotion d'une saine alimentation sont efficientes et efficaces et permettent l'adoption de meilleures habitudes alimentaires.

---

44 Le MSSS et les agences vérifiées disposent d'indicateurs pour surveiller l'état de santé de la population (proportion de la population accusant de l'obésité, de l'embonpoint, du diabète de type 2, etc.) ainsi que de renseignements sur les habitudes alimentaires. Ces données sont essentielles afin d'évaluer les effets des actions mises en place pour promouvoir une saine alimentation.

45 Afin de suivre l'avancement de l'implantation des mesures prévues dans les différents plans d'action, le MSSS réalise périodiquement des évaluations. Celles-ci ne permettent toutefois pas d'apprécier l'efficacité des mesures mises en place, notamment de comparer la situation actuelle par rapport à la situation de départ et à celle souhaitée.

46 Pour le programme national de santé publique, l'objectif de réduire de 2 et de 5 % le taux de prévalence de l'obésité et celui de l'embonpoint n'a pas été atteint. Selon le MSSS, il était ambitieux et difficile à réaliser à court terme. Pour ce qui est des quatre objectifs qui concernent les habitudes alimentaires, le suivi réalisé est limité et les données disponibles pour deux objectifs sont obsolètes ; celles-ci datent de 2004.

***Programme national de santé publique 2003-2012* (objectifs révisés en 2008)**	**Commentaires sur le suivi réalisé**
Augmenter la proportion des personnes qui rencontrent les recommandations du *Guide alimentaire canadien* concernant la consommation des quatre groupes d'aliments	L'objectif n'a pas été mesuré depuis sa révision en 2008. Les seules données disponibles sont celles d'une enquête canadienne effectuée en 2004.
Augmenter de 5 % la proportion de personnes qui consomment au moins cinq portions de fruits et légumes quotidiennement	Une évaluation a été faite à partir de données de Statistique Canada pour le Québec. Cet organisme mesure un indicateur semblable, soit la proportion de la population ayant consommé des fruits et des légumes cinq fois ou plus par jour. Cette proportion est passée de 45,1 % en 2003 à 46,8 % en 2012. Toutefois, le nombre de portions de fruits et de légumes consommées quotidiennement n'est pas mesuré.
Réduire l'apport quotidien moyen de sodium sous 3 350 mg pour atteindre l'apport maximal tolérable selon l'âge	L'objectif n'a pas été mesuré depuis sa révision en 2008. Les seules données disponibles sont celles d'une enquête canadienne effectuée en 2004.
Réduire à moins de 4,5 % la proportion de personnes de 12 ans et plus vivant dans un ménage en situation d'insécurité alimentaire	Une évaluation a été faite à partir de données de Statistique Canada pour le Québec. Cet organisme mesure annuellement un indicateur semblable, soit la proportion de la population dont le ménage a connu une insécurité alimentaire. Cette proportion était de 7,5 % en 2012. Toutefois, cet indicateur n'évalue pas si les ménages vivent en situation d'insécurité alimentaire.

47 Quant aux activités de promotion d'une saine alimentation, le MSSS produit un bilan tous les deux ans. Celui-ci fait ressortir, pour chacune des activités, globalement et par région, les régions qui en réalisent plus que la moyenne provinciale, celles qui sont dans la moyenne et celles qui en réalisent moins. Toutefois, ce bilan ne donne aucune information sur la nature des interventions ni sur la pertinence et l'efficacité de celles-ci. Rappelons que, pour ces activités, aucun objectif, aucun indicateur et aucune cible n'ont été fixés.

48 Pour le plan d'action gouvernemental, différents suivis opérationnels ont été effectués. Cependant, puisqu'aucun objectif précis, aucun indicateur de performance et aucune cible n'ont été fixés au départ, il est impossible de savoir dans quelle mesure les actions réalisées ont été efficaces. Même si ce plan visait la création d'environnements favorables à la saine alimentation, aucun objectif spécifique à cet égard n'a été précisé.

49 Enfin, le MSSS n'a pas l'information lui permettant d'évaluer dans quelle mesure les **sommes versées à Québec en Forme** contribuent à rendre les environnements favorables aux saines habitudes alimentaires. Le ministère participe à un comité mixte composé entre autres de membres de l'organisme et il siège au conseil d'administration de ce dernier, ce qui lui permet de faire un suivi des projets financés par Québec en Forme. Selon un rapport fourni par l'organisme, les sommes utilisées ont permis de susciter l'action intersectorielle et de soutenir le développement des communautés en ce qui concerne les saines habitudes de vie. Cependant, le MSSS ne connaît pas l'impact réel sur les environnements alimentaires des projets financés par Québec en Forme. Pourtant, selon l'entente intervenue entre le MSSS et l'organisme, ce dernier devait développer des indicateurs de performance. Il devait aussi produire annuellement un rapport comportant un bilan des objectifs atteints et une évaluation des résultats, et le transmettre au ministre afin qu'il en assure le suivi. Bien qu'un cadre d'évaluation ait été établi à cet égard, aucun des rapports produits ne présentait une évaluation de l'impact des projets financés sur les environnements alimentaires et sur l'adoption de meilleures habitudes alimentaires.

Au 31 mars 2014, les sommes totales versées par le gouvernement à l'organisme Québec en Forme étaient de 130 millions de dollars, notamment pour le financement de projets nationaux, régionaux et locaux visant à favoriser la saine alimentation.

Cadre de gestion régional

Orientations régionales

50 Des orientations provenant de différentes sources guident les plans d'action régionaux liés à la saine alimentation. Cependant, le MSSS n'a défini aucune priorité d'intervention pour la mise en œuvre de l'ensemble de ces orientations. De plus, il n'a prévu aucune somme spécifique pour la réalisation de chacun des objectifs énoncés dans le plan d'action gouvernemental et le programme national de santé publique.

51 Les agences de la santé et des services sociaux participent à la production de deux plans d'action régionaux sur des enjeux connexes à partir de cadres de gestion différents.

- Elles doivent élaborer un plan d'action régional comprenant des priorités d'intervention pour répondre aux orientations gouvernementales énoncées dans le programme national de santé publique ainsi qu'aux enjeux régionaux. Ces priorités doivent s'appuyer sur l'état de santé de la population et ses besoins de même que sur les environnements alimentaires. Les agences doivent mettre en œuvre ce plan d'action en collaboration avec les autres intervenants du milieu, tant du secteur de la santé et des services sociaux que des autres secteurs (municipalités, établissements scolaires, restaurants, etc.), de manière à soutenir le développement des communautés.

- Les agences, en collaboration avec les autres entités gouvernementales concernées, doivent participer à la production d'un plan d'action lié aux saines habitudes de vie pour répondre à la fois aux orientations énoncées dans le plan d'action gouvernemental et à celles de l'organisme Québec en Forme. Notons que cet organisme vise entre autres à stimuler l'action intersectorielle à l'échelle régionale, à soutenir la formation des intervenants et à mettre en valeur les initiatives porteuses.

52 Toutefois, aucune priorité n'a été établie par rapport à l'ensemble des orientations provenant de différentes sources. Par conséquent, des orientations importantes énoncées dans le plan d'action gouvernemental et le programme national de santé publique pourraient tarder à se concrétiser.

53 Par ailleurs, alors que le gouvernement a versé des sommes au Fonds pour la promotion des saines habitudes de vie, qui servent notamment à la mise en œuvre des orientations de Québec en Forme, il n'en a attribué aucune pour la mise en œuvre du plan d'action gouvernemental. De même, le MSSS n'a pas alloué de sommes spécifiques pour la réalisation de chacune des activités et de chacun des objectifs liés à l'alimentation qui sont énoncés dans le programme national de santé publique. Les sommes disponibles peuvent donc avoir un impact sur les actions mises en place par les agences et les CSSS.

Objectifs, cibles et résultats

54 Deux des trois agences vérifiées n'ont pas d'objectifs ni de cibles précis pour guider leurs actions relatives aux environnements alimentaires. De plus, la reddition de comptes à l'égard des actions réalisées par les trois agences ne permet pas d'apprécier leur efficacité.

55 Les plans d'action régionaux de deux des agences vérifiées ont peu d'objectifs spécifiques liés aux enjeux des environnements alimentaires. Ils ne sont pas guidés par des objectifs ministériels précis à cet égard et disposent de peu d'information sur les environnements alimentaires et leur évolution.

Le développement des communautés est un processus de coopération volontaire, d'entraide et de construction de liens sociaux entre les résidents et les institutions d'un milieu local. Ce processus vise l'amélioration des conditions de vie sur les plans social, culturel, économique et environnemental.

L'un des objectifs spécifiques portant sur l'accès à la saine alimentation de l'agence de Montréal est d'augmenter de 60 à 70 % la proportion de la population de son territoire qui a accès à des fruits et à des légumes frais à distance de marche d'ici 2015.

56 Ainsi, les plans d'action liés à la santé publique des agences de la Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine et de la Montérégie présentent des objectifs flous : ceux-ci commencent souvent par des verbes tels que soutenir ou poursuivre. De plus, les retombées que l'on souhaite obtenir ne sont pas précisées. Ces objectifs visent entre autres le **développement des communautés** afin qu'elles adoptent de saines habitudes alimentaires. Bien que ceux-ci soient en lien avec les orientations énoncées dans le programme national de santé publique, leur manque de précision fait qu'il y a peu de chance qu'ils donnent lieu à des résultats tangibles et mesurables. Notons par contre que l'agence de Montréal a élaboré des **objectifs spécifiques portant sur l'accès à la saine alimentation**, assortis d'indicateurs.

57 Dans les trois régions visitées, différentes actions ont été mises en œuvre sur les plans régional et local. Elles sont toutefois de portée restreinte et la reddition de comptes faite au MSSS à cet égard ne permet pas d'évaluer dans quelle mesure elles améliorent les environnements alimentaires.

Recommandations

58 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère de la Santé et des Services sociaux.

1. **Déterminer des orientations claires, assorties d'objectifs précis et d'indicateurs mesurables, pour rendre les choix alimentaires sains disponibles et accessibles, et ce, afin d'amener la population à adopter de saines habitudes alimentaires.**
2. **Assurer le leadership qui lui revient au regard de la prévention en santé en proposant une politique gouvernementale qui définit clairement les rôles et responsabilités de chacune des entités gouvernementales concernées, afin de renforcer la coordination des actions gouvernementales en matière de promotion d'une saine alimentation.**
3. **Définir des priorités d'intervention pour guider les plans d'action régionaux liés à la saine alimentation et s'assurer de la cohérence des sommes allouées.**

59 La recommandation suivante s'adresse aux agences vérifiées.

4. **Effectuer une planification régionale basée sur des priorités d'action et des résultats clairement définis dans le but d'agir de façon efficiente et efficace sur les environnements alimentaires.**

60 La recommandation suivante s'adresse au ministère de la Santé et des Services sociaux et aux agences vérifiées.

5. **Mettre en place un système d'évaluation de l'impact des interventions afin de mesurer l'atteinte des objectifs et d'apporter les ajustements nécessaires.**

2.2 Présence d'environnements alimentaires favorables à la santé

61 Bien qu'un choix alimentaire semble de prime abord être un acte individuel, l'alimentation est conditionnée par de nombreux facteurs qui peuvent échapper à l'individu, dont la qualité nutritive des aliments disponibles, l'accès à la saine alimentation et l'information qu'il reçoit à cet égard.

Même si l'on est animé d'une volonté tenace, il est difficile d'avoir une saine alimentation si les produits offerts sont de piètre qualité nutritive, si l'accès à celle-ci est difficile ou encore si l'information transmise sur les aliments est insuffisante.

62 Les prochaines sections décrivent les actions réalisées par le MSSS et le MAPAQ, en collaboration avec les autres entités gouvernementales concernées, afin d'améliorer la qualité nutritive des aliments, l'accès à la saine alimentation ainsi que l'adhésion de la population aux comportements alimentaires sains.

63 Le MSSS et le MAPAQ, en collaboration avec les autres entités gouvernementales concernées, ont pris peu de mesures pour inciter les consommateurs québécois et l'industrie bioalimentaire à prendre le virage vers une saine alimentation.

Qualité nutritive des aliments

64 Les aliments qui possèdent la meilleure valeur nutritive sont les aliments de base et ceux qui sont peu **transformés**. Alors que les aliments préparés par l'industrie bioalimentaire gagnent en popularité, ils peuvent avoir une teneur en énergie, en gras, en sucre et en sodium trop élevée. Certaines méthodes de transformation ont un impact négatif sur la qualité nutritive des aliments et, conséquemment, sur la santé de la population. C'est le cas pour l'ajout de **sodium** : les trois quarts de celui consommé proviennent des aliments transformés.

Un aliment transformé est en partie modifié par d'autres ingrédients. Il est alors différent de sa forme originale.

Selon l'OMS, les mesures prises par les gouvernements pour réduire la teneur en sodium des aliments constituent probablement le moyen le plus efficace de prévenir des maladies chroniques, comme le diabète de type 2 ou les maladies cardiovasculaires. Elles devancent même la lutte contre le tabagisme.

La moitié des produits alimentaires achetés par les Québécois provient de fournisseurs du Québec.

65 Il est donc indispensable d'intervenir auprès de l'industrie bioalimentaire pour améliorer la qualité nutritive des aliments. Plus particulièrement, les transformateurs, les restaurateurs et le secteur gouvernemental doivent être sensibilisés, mais aussi encouragés à apporter les améliorations souhaitées. Diverses mesures incitatives peuvent être utilisées, dont la mise en valeur des entreprises qui offrent des **produits alimentaires** de qualité, l'accompagnement de l'industrie bioalimentaire pour l'amélioration de la composition nutritionnelle de ses produits, le soutien financier ainsi que les mesures législatives.

66 Pour réaliser une intervention efficace, le MSSS doit travailler en collaboration avec le MAPAQ, car ce ministère est le principal acteur gouvernemental auprès de l'industrie bioalimentaire : il a comme mission d'appuyer une offre alimentaire de qualité. Par ailleurs, les consommateurs doivent être bien informés afin qu'ils puissent exercer des choix éclairés en matière de saine alimentation et stimuler la demande pour des aliments de bonne valeur nutritive (sujet abordé dans la section Adhésion aux comportements alimentaires sains). Cette demande incitera l'industrie bioalimentaire à améliorer la qualité nutritive de ses produits tout en répondant à son impératif de rentabilité.

Stratégie d'intervention

67 Le MSSS et le MAPAQ n'ont pas établi de stratégie globale pour améliorer la qualité nutritive des aliments.

68 Dans le respect du partage des compétences entre le gouvernement du Québec et celui du Canada en matière d'agriculture, d'alimentation, de santé publique, de commerce et de droit civil, le gouvernement du Québec possède des pouvoirs habilitants lui permettant de réglementer la **qualité** des aliments. Ainsi, la *Loi sur les produits alimentaires* stipule que le gouvernement du Québec peut, par règlement, prohiber ou réglementer l'emploi de substances susceptibles de porter atteinte à la qualité ou à la salubrité d'un produit. Or, le MSSS et le MAPAQ n'ont pas déterminé la pertinence et la faisabilité d'une intervention réglementaire relative à la qualité nutritive des aliments.

La Colombie-Britannique a légiféré en matière de qualité nutritive des aliments. En 2009, en vertu de la *Public Health Act*, elle a adopté un règlement pour réduire l'utilisation des gras trans dans le secteur de la restauration et des services alimentaires.

69 Par ailleurs, le MSSS n'a pas précisé la teneur en nutriments (gras, sodium, sucre, fibres, etc.) qui permet de définir ce qu'est un aliment santé, par catégories d'aliments (céréales, barres tendres, pain, etc.). De plus, aucune cible n'a été fixée pour améliorer la qualité nutritive de l'alimentation. Santé Canada, pour sa part, a déterminé des cibles volontaires afin d'inciter l'industrie bioalimentaire à réduire certaines substances dans les aliments, notamment les **gras trans** et le sodium. Notons que le Québec n'a pas adhéré à la stratégie de réduction du sodium pour le Canada et n'a pas adopté de stratégie gouvernementale équivalente.

Selon la Fondation des maladies du cœur, plusieurs produits contiennent des taux alarmants de gras trans, dont certains sont souvent consommés par les enfants, comme les gâteaux, les beignes et les brownies.

70 Enfin, aucun mécanisme n'est en place pour évaluer la qualité nutritive des aliments offerts au Québec et en suivre l'évolution. Cette évaluation permettrait de mesurer les retombées des interventions gouvernementales visant l'amélioration de l'offre alimentaire.

Mesures incitatives

71 Les mesures incitatives mises en place par le MAPAQ et le MSSS, en collaboration avec les autres entités gouvernementales concernées, mesures visant à encourager les producteurs, les transformateurs, les restaurateurs et le secteur gouvernemental à améliorer la qualité nutritive des aliments, sont rarement assorties de cibles et d'indicateurs qui précisent les changements souhaités. De plus, aucune évaluation des résultats n'a encore été réalisée.

72 L'une des principales mesures incitatives mises en place auprès des transformateurs québécois est le programme Melior. Ce programme, soutenu financièrement par l'organisme Québec en Forme, vise à inciter l'industrie bioalimentaire à modifier la composition nutritionnelle de ses produits et à présenter des choix plus sains à la population. Le MAPAQ a participé à l'élaboration de la charte d'engagement volontaire associée au programme. Cependant, aucune cible en lien avec cet objectif n'a été précisée. Bien qu'une évaluation relative à l'implantation du programme ait été réalisée, celle-ci ne mesure pas les retombées sur l'offre alimentaire des actions accomplies par les 12 entreprises qui ont pris des engagements. Pourtant, Québec en Forme a investi 3,9 millions de dollars dans ce programme de 2010 à 2015.

73 D'autres programmes comportant des volets visant l'amélioration de la qualité nutritive des aliments ont été mis en place par le MAPAQ.

Programme de soutien à l'innovation de la Stratégie de soutien à la transformation alimentaire 2011-2013	Accompagner le développement d'aliments à valeur nutritive améliorée ou à valeur santé
Innov'Action agroalimentaire 2013-2018	Favoriser et encadrer la réalisation de projets d'innovation de produits et de procédés, particulièrement le développement d'aliments à valeur nutritive améliorée ou à valeur santé, dans les entreprises de transformation alimentaire
Programme de recherche en partenariat sur la préservation et l'amélioration de la valeur nutritive des aliments en lien avec la santé 2011-2016	Préserver et améliorer la valeur nutritive des aliments tout au long de la chaîne bioalimentaire afin de réduire l'incidence des maladies liées à l'alimentation
Programme de recherche en partenariat pour l'innovation en production et en transformation laitières 2009-2012	Développer les connaissances sur les propriétés « nutrition-santé » ciblées et distinctives dans le lait et les produits laitiers en réponse aux besoins des segments de marché et en valoriser le caractère naturel
Programme de recherche en partenariat visant le développement d'alternatives santé à l'ajout des nitrites et des nitrates dans les produits carnés 2011	Développer des solutions santé à l'ajout des nitrites et des nitrates comme agents de conservation dans les produits carnés

74 Depuis l'instauration de ces programmes, 22 projets se sont vu accorder une aide financière totalisant 1,8 million de dollars. Cependant, comme pour le programme Melior, ces programmes ne comprenaient pas de cibles pour déterminer ce qui est attendu en termes de résultats et aucune évaluation des retombées n'a été réalisée à ce jour.

75 En 2010, le MSSS a diffusé un document de référence intitulé *Vision de la saine alimentation pour la création d'environnements alimentaires favorables à la santé*. Celui-ci propose notamment à l'industrie bioalimentaire une définition de la saine alimentation dans le but d'orienter les efforts de tous les acteurs vers la création d'une offre alimentaire favorable à la santé. Des exemples d'actions en lien avec ce document sont proposés sur Internet. Ces actions sont cependant floues quant aux changements que l'on souhaite apporter. Par exemple, on demande aux transformateurs d'offrir de meilleurs prix sur les aliments de valeur nutritive élevée.

76 De plus, dans le cadre du plan d'action gouvernemental, d'autres mesures ont été déployées afin d'améliorer l'offre alimentaire dans le secteur gouvernemental.

Politique-cadre pour une saine alimentation et un mode de vie physiquement actif, intitulée *Pour un virage santé à l'école* 2007 MEESR	Un des objectifs : s'assurer que l'offre alimentaire sous la responsabilité des milieux scolaires favorise l'adoption de saines habitudes alimentaires
Politique-cadre pour une saine alimentation et un mode de vie physiquement actif – enseignement supérieur, intitulée *Pour un virage santé à l'enseignement supérieur* 2007 MEESR	Une des orientations : maintenir, voire améliorer l'offre de menus santé à prix équivalent ou inférieur à celui des autres menus
Cadre de référence à l'intention des établissements du réseau de la santé et des services sociaux pour l'élaboration de politiques alimentaires adaptées 2009 MSSS	But : permettre l'implantation de politiques alimentaires dans le réseau de la santé et des services sociaux
Cadre de référence Gazelle et Potiron 2014 Ministère de la Famille	Objectif général : soutenir la mise en place d'environnements favorables à la saine alimentation, au jeu actif et au développement moteur dans les services de garde éducatifs du Québec

77 Toutefois, le MSSS ne s'est pas assuré que les ministères responsables de ces mesures avaient mis en place certaines conditions favorisant des changements significatifs à la qualité nutritive des collations et des repas offerts dans les écoles, les établissements de santé et les services de garde éducatifs.

78 Ainsi, contrairement aux autres mesures déployées dans le secteur gouvernemental, aucune cible n'est précisée quant à la teneur en sodium, en gras et en sucre des collations et des repas offerts dans les établissements d'enseignement supérieur : on demande d'offrir une alimentation qui respecte le *Guide alimentaire canadien*.

79 De plus, pour l'ensemble de ces mesures, plusieurs indicateurs sont imprécis et non mesurables, notamment Diminuer le contenu en gras de la viande, Faire place à une variété de fruits et de légumes, Privilégier les produits céréaliers à grains entiers.

Un suivi de la qualité nutritive des repas offerts permettrait de déterminer les établissements qui ne prennent pas de mesures suffisantes et d'intervenir auprès d'elles au besoin pour corriger la situation.

80 Un autre facteur qui limite l'efficacité de ces mesures est l'absence de **suivi de la qualité nutritive des repas offerts** dans les établissements. Ce type de suivi devrait permettre de répondre aux questions suivantes :

- Les repas offerts respectent-ils les niveaux acceptables de sel, de sucre, et de gras trans, et présentent-ils un apport calorique raisonnable ?
- Les aliments offerts ont-ils une meilleure valeur nutritive qu'avant ?
- Les repas offerts respectent-ils les recommandations du *Guide alimentaire canadien* ?

81 La politique-cadre *Pour un virage santé à l'école* a fait l'objet d'une enquête ponctuelle auprès d'un échantillon d'écoles en 2008-2009, laquelle visait à évaluer entre autres la qualité de l'offre alimentaire. Quant à la politique-cadre *Pour un virage santé à l'enseignement supérieur*, un bilan de sa mise en œuvre pour les années 2007 à 2011 a été produit. Ces évaluations ne permettent toutefois pas de savoir si les repas offerts respectent les niveaux acceptables de sel, de sucre et de gras trans de même que les recommandations du *Guide alimentaire canadien*, et si l'apport calorique est raisonnable. La qualité nutritive des repas de chaque établissement n'étant pas connue au départ, il est difficile de mesurer les progrès réalisés. Pour ce qui est du cadre de référence à l'intention des établissements de santé, aucune évaluation des résultats n'a encore été réalisée.

82 Outre ces mesures mises en place à large échelle, des initiatives afin d'améliorer la qualité nutritive des aliments sont mises en œuvre à l'échelle locale et régionale, mais elles ont une portée restreinte. Par exemple, certaines municipalités se sont dotées d'une politique alimentaire.

83 Par ailleurs, très peu de mesures incitatives ont été mises en place dans le secteur de la restauration, alors que le quart des dépenses liées à la consommation alimentaire des Québécois y a été consacré en 2013.

84 Plusieurs administrations publiques dans le monde ont mis en place des mesures incitatives auprès de l'industrie bioalimentaire afin d'améliorer la qualité nutritive des aliments. Pour certaines, les résultats sont disponibles et concluants, comme il est démontré ci-dessous.

Administration	Mesure	Résultats
Royaume-Uni	Charte d'engagement volontaire et établissement d'une valeur cible pour la réduction du sodium dans les aliments	Diminution de l'apport en sodium d'environ 16 % de 2005 à 2012
Finlande	Établissement d'une valeur cible pour différentes catégories d'aliments	Diminution de 25 % de l'apport en calories provenant des matières grasses de 1982 à 2007
New York	Lois pour rendre les gras trans illégaux sur son territoire depuis 2008	Diminution de 83 % de la quantité de gras trans dans les menus des restaurants-minute de 2007 à 2009
Danemark	Réglementation contre les gras trans depuis 2003	Élimination presque totale des gras trans dans les apports nutritionnels de la population

Accès à la saine alimentation

85 L'accessibilité à la saine alimentation, qu'elle soit géographique ou économique, est parfois difficile. Certains territoires éloignés ou désavantagés sur le plan socioéconomique donnent un faible accès aux commerces de détail offrant des produits liés à la saine alimentation.

86 La **malbouffe** est souvent plus accessible et abordable que les aliments santé, notamment près des écoles et à l'intérieur des infrastructures municipales, sportives et communautaires.

Selon l'OMS, les lieux accueillant des rassemblements d'enfants devraient être à l'abri de toute forme de commercialisation de la malbouffe : aliments à haute teneur en graisses saturées, en gras trans, en sucres libres ou en sodium.

87 Le MSSS a cerné des problèmes liés à l'accès à la saine alimentation au Québec, mais il n'a pas établi, en collaboration avec les autres entités gouvernementales concernées, de plan d'action précis pour améliorer la situation.

88 Deux documents traitent de l'accessibilité à la saine alimentation. Le *Cadre de référence en matière de sécurité alimentaire* du MSSS a pour but de créer des conditions favorables à l'accès géographique et économique des communautés à la saine alimentation par des investissements en santé publique. Le plan d'action gouvernemental, de son côté, contient l'action suivante : Poursuivre ou renforcer la mise en œuvre d'initiatives favorisant l'accès aux aliments sains, notamment pour les populations économiquement défavorisées. Toutefois, ces documents ne comportent pas d'objectifs ni de cibles précis pour contrer les problèmes d'accessibilité à la saine alimentation et ils n'ont pas fait l'objet d'une évaluation de leurs résultats.

89 Par ailleurs, le MSSS a soulevé à plusieurs reprises le problème lié à la présence de **restaurants-minute** à proximité des écoles. Cette réalité réduit l'efficacité des mesures mises en place pour répondre à l'objectif énoncé dans la politique-cadre *Pour un virage santé à l'école* du MEESR. En effet, la malbouffe autour des écoles contribue à la consommation par les jeunes d'aliments à faible valeur nutritive. Bien que les municipalités puissent appliquer des règlements de zonage afin de limiter la présence de certains types de commerces autour des écoles, très peu sont intervenues en ce sens. Cela n'est certainement pas étranger au fait que le gouvernement ne s'est pas encore doté d'orientations précises pour faire en sorte que les municipalités établissent un meilleur environnement alimentaire.

Selon l'INSPQ, les restaurants-minute sont parmi les éléments qui semblent les plus associés aux habitudes alimentaires et aux problèmes de poids des élèves. Des restaurants-minute sont situés à proximité de 37 % des écoles publiques. Selon une étude de l'Institut de la statistique du Québec, 36 % des garçons et 27 % des filles qui fréquentaient l'école secondaire en 2012 ont déclaré avoir consommé de la malbouffe dans un restaurant ou un casse-croûte trois fois ou plus durant la semaine précédente.

90 Pour ce qui est de la malbouffe à l'intérieur des infrastructures municipales, sportives et communautaires, certaines initiatives sont mises en place à l'échelle locale et régionale, mais elles ont une portée restreinte. Par exemple, une cinquantaine de municipalités du Québec ont adopté une résolution pour interdire la vente de **boissons énergisantes** dans les édifices municipaux. Il n'existe toutefois pas de mesure structurante à l'échelle provinciale pour que les municipalités apportent les changements nécessaires à l'égard de ce type de boissons ou d'autres aliments.

Santé Canada déconseille la consommation de boissons énergisantes chez les enfants. La concentration en caféine d'une portion individuelle peut représenter jusqu'à quatre fois la quantité maximale recommandée.

91 Enfin, d'autres mesures pour rendre les aliments sains plus accessibles sont mises en place localement, notamment les cuisines collectives, l'agriculture urbaine et les marchés publics. Toutefois, le MSSS n'a pas de portrait global de la situation.

Adhésion aux comportements alimentaires sains

92 Afin de faire du Québec un endroit où la population est en meilleure santé et où le fait de bien manger est intégré dans la culture et valorisé, il faut sensibiliser les personnes à l'importance de bien s'alimenter, les outiller adéquatement pour que les choix santé soient faciles à faire et les inciter à adhérer à des comportements alimentaires sains.

93 L'adhésion à des comportements alimentaires sains permet de créer une demande grandissante pour les produits santé. Cette demande constitue un incitatif important pour que l'industrie bioalimentaire améliore la qualité nutritive des produits offerts.

Sensibilisation

94 Le MSSS, en collaboration avec d'autres entités gouvernementales et Québec en Forme, a participé à la réalisation de campagnes de sensibilisation à l'importance de bien s'alimenter. Toutefois, celles-ci comportaient peu d'information sur l'impact d'une alimentation malsaine et leurs retombées n'ont pas été mesurées.

95 Au cours des dernières années, différents messages sur la saine alimentation ont été communiqués dans les médias par le MSSS, des entités gouvernementales et Québec en Forme. Par exemple, des initiatives telles que le **défi 0-5-30**, Au Québec, on aime la vie ou le Défi Santé 5/30 Équilibre ont été diffusées. Cependant, le MSSS ne connaît pas l'efficacité de ces activités de sensibilisation. Parallèlement, les communications à visée publicitaire portant sur la santé et la saine alimentation se multiplient dans les médias. Elles ne font toutefois pas partie d'une stratégie d'ensemble et peuvent transmettre de l'information erronée ou incomplète et créer de la confusion chez le public.

Le défi 0-5-30 signifie 0 fumée de tabac, 5 portions de fruits et de légumes par jour et 30 minutes d'activité physique par jour.

96 Par ailleurs, bien qu'un message soit transmis à la population, il n'est pas nécessairement compris de façon uniforme et son appropriation n'est pas garantie. Par exemple, pour l'une des initiatives largement diffusées, soit le défi 0-5-30, l'information transmise pourrait être plus explicite afin de permettre de répondre à des questions telles que celles-ci :

- Que représentent cinq fruits et légumes par jour ?
- La consommation de cinq **fruits et légumes** permet-elle de compenser une alimentation déséquilibrée (riche en sel, en graisses, en calories) ?

Selon l'OMS, la faible consommation de fruits et de légumes était le septième facteur de risque de décès dans les pays développés en 2004.

97 Une information persuasive devrait notamment donner une définition claire de ce qu'est une saine alimentation, les effets sur la santé d'un déséquilibre alimentaire ainsi que les quantités maximales quotidiennes de sel, de gras et de sucre que l'on devrait consommer. De plus, cette information devrait être facilement accessible. Le MSSS se réfère au *Guide alimentaire canadien* pour établir un menu quotidien équilibré. Toutefois, ce menu ne présente pas les effets d'une mauvaise alimentation sur la santé ni les apports quotidiens recommandés en sodium, en gras et en sucre. Par exemple, en ce qui concerne la consommation de sodium, plusieurs renseignements pertinents pourraient être communiqués à la population afin qu'elle soit mieux informée.

Santé Canada estime qu'une réduction de la consommation de sodium de 1 840 milligrammes par jour permettrait de diminuer de 30 % la prévalence de l'hypertension artérielle.

Sodium	Exemples d'information pertinente
Apport maximal tolérable	▪ De 1 500 à 2 200 milligrammes par jour pour les enfants et les adolescents de 1 à 13 ans ▪ 2 300 milligrammes par jour pour les personnes de 14 ans et plus
Apport recommandé	▪ 1 500 milligrammes par jour pour les personnes de 9 à 50 ans
Consommation réelle[1]	▪ 3 300 milligrammes par jour au Québec (3 092 milligrammes en moyenne au Canada) ▪ 4 000 milligrammes par jour chez les hommes de 14 à 30 ans
Risques associés à une forte consommation	▪ Problèmes d'hypertension, maladies cardiaques, accidents vasculaires cérébraux et maladies rénales
Principales sources	▪ Viandes transformées, certains aliments en conserve, fromages, pain, céréales, sauces, aliments marinés, mélanges commerciaux de riz ou de pâtes et condiments ▪ Aliments servis dans les restaurants, aliments de restauration rapide et aliments préemballés

1. Il s'agit de la consommation réelle en 2004 selon Statistique Canada.

Sources : Statistique Canada ; Les diététistes du Canada ; Santé Canada.

98 La Finlande a déployé une vaste stratégie, laquelle incluait des campagnes de sensibilisation et d'information auprès de sa population, un accompagnement de l'industrie bioalimentaire et des actions sur le plan communautaire, afin de réduire notamment la consommation de sodium. Elle a comparé la teneur en sodium de produits similaires pour différentes catégories d'aliments et a publié les résultats dans les médias. Elle a ainsi démontré que la teneur en sodium de plusieurs produits ayant un goût semblable peut varier considérablement. Ces campagnes de grande envergure et la mobilisation de la communauté à l'égard de l'adoption de saines habitudes de vie ont influencé le choix de la population pour des aliments plus santé, alors que l'industrie bioalimentaire a amélioré la composition nutritionnelle de ses produits. La stratégie finlandaise a entraîné une réduction de 40 % de la consommation de sodium sur une période de 30 ans et une diminution de 75 % de la mortalité causée tant par les accidents vasculaires cérébraux que par les maladies cardiaques.

Information nutritionnelle

99 Le MSSS et le MAPAQ n'ont pas statué sur la pertinence et la faisabilité d'intervenir pour améliorer l'information nutritionnelle relative aux aliments vendus, afin d'aider les citoyens à faire des choix alimentaires sains.

100 La principale information nutritionnelle à laquelle le citoyen a accès est le **tableau de la valeur nutritive** apposé sur chaque aliment préemballé vendu au Canada. Ce tableau ne permet toutefois pas un repérage rapide des choix santé et l'information détaillée qu'il contient est le plus souvent mal comprise. Il revient à l'individu de comparer les produits d'une même catégorie afin de faire les meilleurs choix. La comparaison n'est pas toujours simple puisque la composition nutritionnelle des produits n'est pas présentée en fonction de la même portion. Par exemple, une portion de céréales peut être de 50 grammes pour un produit et de 35 pour un autre.

Le tableau de la valeur nutritive est obligatoire au Canada pour tous les aliments préemballés depuis le 12 décembre 2007.

101 Dans les restaurants, les cafétérias, les dépanneurs, les cantines et les machines distributrices, où une proportion importante des achats alimentaires s'effectue, il y a peu de repères nutritionnels. Certaines chaînes de restauration rapide présentent de l'information nutritionnelle seulement sur leur site Internet. Le citoyen avisé peut y trouver des renseignements utiles s'il veut choisir un repas santé. Par exemple, pour deux chaînes de restauration qui fournissent de tels renseignements, la qualité nutritive des repas est très variable : le nombre de calories ainsi que la **teneur en sodium** passent du simple au triple selon le sandwich choisi.

La teneur en sodium de certains repas vendus dans les chaînes de restauration rapide dépasse de 25 % l'apport maximal tolérable par jour.

102 De plus, la présence de multiples logos ou allégations santé et la prolifération des messages publicitaires concernant les aliments disponibles complexifient les choix et peuvent créer de la confusion chez la population.

103 Bien que le gouvernement fédéral ait légiféré concernant l'**étiquetage nutritionnel** des aliments préemballés, le MSSS et le MAPAQ n'ont pas statué sur la pertinence et la faisabilité de légiférer de manière connexe ou complémentaire, pourvu qu'ils ne contredisent pas directement une mesure fédérale, afin d'offrir aux consommateurs de l'information nutritionnelle additionnelle. Le MSSS a amorcé une analyse quant à l'affichage de ce type d'information dans l'industrie de la restauration, mais aucune suite n'y a été donnée. Pourtant, selon l'INSPQ, l'affichage d'information nutritionnelle au point d'achat est l'une des **trois mesures prioritaires** à mettre en place pour favoriser l'amélioration de l'environnement alimentaire des restaurants.

La *Loi sur les aliments et drogues* prescrit les règles dans le domaine de l'étiquetage nutritionnel pour les aliments vendus au Canada. Toutefois, la *Loi sur les produits alimentaires* habilite aussi le gouvernement du Québec à réglementer l'étiquetage nutritionnel des produits vendus au Québec.

Les trois mesures prioritaires préconisées par l'INSPQ pour favoriser l'amélioration de l'environnement alimentaire des restaurants sont l'augmentation de l'offre d'aliments faibles en calories, l'affichage d'information nutritionnelle au point d'achat et la réduction de l'accès aux portions de grande taille.

104 D'autres administrations ont mis en place des mesures liées à l'information nutritionnelle pour faciliter les choix alimentaires sains. En voici quelques-unes.

Mesure liée à l'information nutritionnelle	Administration	Avantages
Logo signalant les produits de meilleure valeur nutritive	Danemark, Norvège, Suède, Royaume-Uni, Islande	Repérage plus facile des produits santé
Avertissement de haute teneur en sodium apposé sur l'emballage	Finlande	Repérage des produits les plus salés
Affichage des calories contenues dans les menus de chaînes de restauration rapide	Colombie-Britannique, Manitoba, Nouveau-Brunswick, États-Unis	Comparaison du nombre de calories contenues dans les menus offerts
Pastilles de couleurs apposées sur les aliments vendus dans les édifices publics et les écoles	Colombie-Britannique, Ontario	Repérage plus facile des produits ayant une meilleure qualité nutritive dans les édifices publics

Sources : INSPQ, MSSS et Swedish National Food Agency.

105 Au moment de nos travaux, l'Ontario avait déposé un projet de loi afin d'obliger les restaurants, les épiceries et les dépanneurs de plus de 20 établissements à afficher les calories incluses dans les repas et les boissons, y compris l'alcool, directement dans leurs menus ou leurs tableaux d'affichage.

Mesures incitatives

106 Le MSSS, en collaboration avec les autres entités gouvernementales concernées, n'a pas statué sur la pertinence et la faisabilité de mettre en place certaines mesures incitatives pour favoriser l'adhésion de la population aux comportements alimentaires sains.

107 Une des mesures incitatives dont la littérature fait largement mention est la taxation de la malbouffe. En effet, la promotion d'une saine alimentation ne peut faire abstraction du fait que la malbouffe est souvent plus abordable que les aliments santé. Le prix des fruits et des légumes frais, du poisson et des produits laitiers est beaucoup plus élevé que celui des aliments malsains, des croustilles et des boissons gazeuses. Plusieurs organismes et regroupements ont vanté les avantages de cette taxation : influencer la consommation d'aliments sains et tirer des revenus supplémentaires afin de financer d'autres mesures favorisant la saine alimentation. Par ailleurs, différentes études précisent que d'autres mesures doivent être mises en place simultanément pour que la taxation de la malbouffe soit efficace (par exemple, la sensibilisation de la population et les subventions visant à favoriser une alimentation plus saine).

L'OMS, l'Organisation des Nations Unies et la Fédération des médecins spécialistes du Québec suggèrent de taxer la malbouffe.

Plusieurs études démontrent une association entre les boissons sucrées, l'excès de poids et le diabète de type 2. Selon l'INSPQ, la majorité des experts reconnaissent la nécessité de mettre en place des interventions visant à diminuer la consommation de boissons sucrées au Québec.

108 Certaines administrations publiques utilisent des mesures pour inciter leur population à diminuer la consommation de malbouffe. Par exemple, la France, la Finlande et la Hongrie ont instauré des taxes sur les **boissons sucrées** ou les aliments très gras et salés. D'autres administrations ont mis en œuvre des mesures incitatives pour aider leur population à prendre des décisions santé, telles que des subventions agricoles visant à réduire le prix du lait, des fruits et des légumes ou des programmes de crédits d'impôt.

Recommandations

109 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère de la Santé et des Services sociaux.

- **6 Définir des cibles liées à la qualité nutritive des aliments, notamment à l'égard du gras, du sel et du sucre se trouvant dans les aliments transformés.**
- **7 Évaluer les retombées des stratégies de communication utilisées pour promouvoir une saine alimentation et apporter les modifications nécessaires au besoin.**

110 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère de la Santé et des Services sociaux, qui devra les mettre en œuvre en collaboration avec le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation.

- **8 Mettre en place un mécanisme de suivi permettant d'évaluer la qualité nutritive des aliments transformés en vente au Québec.**
- **9 Déterminer et mettre en place les meilleures pratiques pour rendre plus facile l'adoption de choix alimentaires sains et pour informer les consommateurs.**

111 La recommandation suivante s'adresse au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation.

- **10 Implanter des mesures incitatives efficaces auprès de l'industrie bioalimentaire afin d'améliorer la qualité nutritive des produits alimentaires.**

Commentaires des entités vérifiées

Les entités vérifiées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux

« Ayant pris connaissance des recommandations qui sont exposées dans le présent rapport, nous accueillons favorablement l'ensemble de celles-ci. Dans cette perspective, nous souhaitons vous faire part, dans ce qui suit, des moyens que nous comptons prendre pour y donner suite. Mais d'abord, permettez-nous de vous présenter quelques réalisations importantes des dernières années et des engagements reliés à la promotion de la saine alimentation qui devraient se poursuivre.

« Le gouvernement du Québec a lancé, en 2006, le plan d'action gouvernemental, sous la responsabilité du MSSS. De cet engagement, une quarantaine de réalisations visant la création d'environnements favorables ont vu le jour au palier national. Le bilan final présente des retombées tangibles de cette vaste mobilisation : le leadership exercé par les ministères et organismes engagés, la mobilisation d'acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, la collaboration interministérielle et l'acquisition de nouvelles connaissances ou compétences au regard de la création d'environnements favorables. Depuis 2006, les établissements des trois grands réseaux se sont dotés de politiques alimentaires, soit la santé et les services sociaux, l'éducation et, plus récemment, les services de garde éducatifs à l'enfance. Bien que le plan d'action gouvernemental soit venu à échéance, la promotion de la saine alimentation demeure une priorité pour le ministère. Le prochain programme national de santé publique, dont l'élaboration est en cours, de même que le projet de politique gouvernementale de prévention en santé en témoignent.

« En réponse aux recommandations formulées, l'offre de services du prochain programme national de santé publique de même que le cadre de mise en œuvre et le cadre d'évaluation permettront de répondre aux préoccupations au regard de l'efficacité du cadre de gestion. En effet, l'offre de services est définie de manière à rendre plus claires la responsabilité des acteurs de santé publique au regard de l'atteinte des objectifs liés à l'amélioration des habitudes de vie de la population, incluant la saine alimentation, ainsi que les interventions à déployer en fonction des rôles et leviers des acteurs concernés. Le cadre de mise en œuvre, quant à lui, comprendra des plans d'action venant préciser les interventions, les résultats attendus ainsi que les modalités de réalisation, incluant les responsabilités des acteurs impliqués. Le cadre d'évaluation du programme national de santé publique permettra de mesurer l'atteinte des résultats visés, avec des indicateurs répondant à des critères précis.

« En ce qui a trait aux recommandations portant sur la présence d'environnements favorables à la saine alimentation, le MSSS continuera de travailler, en collaboration avec d'autres ministères, à maximiser les leviers disponibles pour promouvoir et favoriser la saine alimentation. À cet effet, le projet de politique gouvernementale de prévention en santé devrait constituer un levier structurant et mobilisant. Ce projet vise notamment à renforcer la cohérence et la complémentarité des interventions gouvernementales en faveur de la santé et à engager différents ministères dans la réalisation de mesures de politiques ayant un impact positif sur la santé de la population. Un partage clair des rôles et responsabilités de chacun des acteurs permettra de renforcer la coordination des actions gouvernementales en matière de promotion d'une saine alimentation.

« En plus de ce qui précède, le ministère entend mettre sur pied la Table québécoise sur la saine alimentation. Cette table aura le mandat de soutenir la concertation des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, afin d'assurer la cohérence des actions des organisations dont l'intervention contribue à la promotion, à l'adoption et au maintien d'une saine alimentation par la population québécoise, tout en identifiant des mesures et des actions prometteuses. Par ailleurs, le ministère est également partenaire de l'Observatoire de la qualité nutritionnelle de l'offre alimentaire québécoise, coordonné par l'Institut sur la nutrition et les aliments fonctionnels de l'Université Laval. Les objectifs communs des partenaires sont notamment de réaliser des études sectorielles et transversales permettant de suivre l'évolution de la qualité nutritionnelle de l'offre alimentaire au Québec. Ce sera aussi possible de mesurer l'impact de différentes politiques et d'initiatives nationales ou locales.

« Nous pouvons vous assurer que le ministère poursuivra ses efforts pour assumer un leadership fort et pour travailler en collaboration avec les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, afin d'améliorer la qualité de l'alimentation de la population québécoise et de contribuer ainsi à l'amélioration de la santé. »

Commentaires du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation

« Le MAPAQ accueille favorablement les recommandations du Vérificateur général qui lui sont adressées. La collaboration du MAPAQ avec le MSSS est acquise. Cette collaboration s'est intensifiée au cours des dernières années avec la mise en place du plan d'action gouvernemental, dont le MAPAQ avait la responsabilité de 7 des 76 actions prévues. Cette collaboration du MAPAQ s'est également concrétisée par une implication dans l'organisme Québec en Forme, l'appui à la mise en place du programme Melior ainsi que la participation à la réflexion du MSSS sur des stratégies visant la santé et la saine alimentation.

« Dans le cadre de sa mission, le MAPAQ appuie les entreprises dans l'amélioration de la valeur nutritive des aliments transformés, encourage la recherche et l'innovation dans ce domaine et collabore à certaines initiatives régionales qui favorisent la saine alimentation (ex.: accès aux fruits et aux légumes frais) auprès notamment de populations en situation de vulnérabilité. Le présent rapport indique que 22 projets se sont vu accorder une aide financière de 1,8 million de dollars par le MAPAQ. En plus de ces 22 projets, le ministère a accordé 3,2 millions de dollars dans 53 projets via ses programmes ou mesures à portée générale. Au total, depuis 2008, le MAPAQ a financé 77 projets en lien avec la saine alimentation, pour un total d'aide financière de 5 millions de dollars.

« Dans le respect de sa mission et en fonction des ressources disponibles, le MAPAQ entend poursuivre ses efforts d'accompagnement de l'industrie bioalimentaire québécoise pour améliorer la qualité nutritive des produits alimentaires. Cet enjeu prendra une importance grandissante pour les entreprises bioalimentaires qui veulent maintenir ou accroître leur part de marché, dans la mesure où les consommateurs et les acheteurs institutionnels d'ici prioriseront des choix santé. Le MAPAQ réitère également son intérêt à collaborer avec le MSSS au suivi de l'évaluation de la qualité nutritive des aliments transformés en vente au Québec. Rappelons cependant qu'environ la moitié des achats alimentaires des Québécois proviennent d'entreprises de l'extérieur du Québec qui ne font pas partie de la clientèle du MAPAQ. Ainsi, les interventions doivent être faites en tenant compte de cette ouverture des marchés ainsi qu'en s'assurant de ne pas compromettre la compétitivité des entreprises bioalimentaires québécoises et de préserver un environnement d'affaires favorable.

« Quant à la *Loi sur les produits alimentaires*, elle stipule que le gouvernement du Québec peut, par règlement, prohiber ou réglementer l'emploi de substances susceptibles de porter atteinte à la qualité ou à la salubrité d'un produit. Ce pouvoir doit respecter les dispositions générales de la loi qui, actuellement, vise principalement à contrôler les aliments impropres à la consommation humaine. L'élargissement de la loi au contrôle de la qualité nutritive des aliments relève du législateur en fonction des priorités gouvernementales en santé publique et doit s'exercer en complémentarité avec la réglementation fédérale, dans le respect des accords sur le commerce dont le Québec est partie prenante ainsi qu'en cohérence avec la *Politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif* du Québec. Rappelons que cette politique précise que toute nouvelle mesure législative doit être "pleinement justifiée" et évaluée, et que les dédoublements par rapport aux autres paliers gouvernementaux de même qu'entre les ministères et organismes doivent être évités.

« Même si l'offre alimentaire des entreprises bioalimentaires s'améliore sur le plan nutritionnel, le principal enjeu est que les consommateurs adoptent de saines habitudes alimentaires et fassent le choix des produits nutritifs, et idéalement ceux du Québec. L'information aux consommateurs est ainsi déterminante pour qu'ils exercent des choix éclairés en matière de saine

alimentation et stimulent la demande pour des aliments nutritifs. Cette demande est le meilleur signal du marché pour inciter l'industrie bioalimentaire à améliorer la qualité nutritive de ses produits et à répondre à l'impératif de rentabilité des producteurs et des transformateurs. Le MAPAQ réalise quelques interventions destinées directement aux consommateurs avec une portée restreinte. Ces interventions sont notamment reliées à la promotion des produits du Québec (campagne Aliments du Québec, initiatives sur les produits régionaux) et à l'information transmise au grand public sur la salubrité des aliments et l'hygiène alimentaire.»

Commentaires de l'Agence de la santé et des services sociaux de la Montérégie

« Bien que nous soyons d'accord qu'il faut préciser davantage les objectifs pour guider les actions sur les environnements alimentaires, nous désirons émettre les commentaires suivants.

« **Planification régionale et locale du réseau de la santé et des services sociaux en matière d'environnements favorables à la saine alimentation.** Les leviers pour développer des environnements favorables à la saine alimentation sont le plus souvent situés chez des acteurs qui sont en dehors du réseau de la santé et des services sociaux (municipal, scolaire, garde, agroalimentaire). Les acteurs régionaux et locaux du réseau de la santé et des services sociaux ont comme rôle de soutenir par différents moyens la prise de décision et la mise en œuvre d'actions favorables à la saine alimentation par les acteurs de ces milieux. Dans ce contexte de responsabilités partagées, il est difficile de se doter d'objectifs précis qui ne sont pas convenus conjointement (par exemple, x % des services alimentaires des arénas de la région offrent des desserts et des collations contenant moins de x grammes de gras).

« **Planification régionale intersectorielle en matière de saines habitudes de vie.** Une grande région sociosanitaire est caractérisée par une grande diversité de contextes et de besoins ainsi que par plusieurs paliers organisationnels (régional, sous-régional, supralocal, local).

« Dans ce contexte, une planification régionale doit permettre d'orienter les actions sur l'ensemble du territoire, tout en permettant aux acteurs supralocaux et locaux de mener des actions adaptées à leurs besoins et à leurs contextes en s'inscrivant dans les orientations régionales.

« **Indicateurs présentés à l'annexe 2.** Plusieurs indicateurs de cette annexe nous apparaissent difficilement mesurables à moins d'enquêtes de grande envergure.»

Commentaires de l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal

« Nous avons pris connaissance du projet de rapport mentionné en titre. La santé et la prévention sont au cœur de notre mandat et nous sommes ravis que ces principes inscrits dans la *Loi sur le développement durable* aient guidé le présent exercice de vérification.

« Nous tenons à souligner la rigueur de la démarche réalisée par l'équipe de vérification et la pertinence des recommandations énoncées. L'alimentation est un déterminant de la santé complexe qui interpelle de nombreux secteurs d'activité et différents paliers gouvernementaux. Des efforts sont certainement à poursuivre afin d'assurer une saine alimentation au sein de la population québécoise. Nous espérons que la sortie imminente du prochain programme national de santé publique préparé par le ministère de la Santé et des Services sociaux orientera davantage l'action à cet égard et tiendra compte des recommandations du rapport.

« Soyez assurée de notre entière collaboration pour mettre en œuvre les recommandations destinées au palier régional. Malgré l'amorce de transition du réseau montréalais liée à l'application de la loi 10, un plan d'action régional de santé publique pour la période 2016-2020 est actuellement en élaboration. »

Commentaires de l'Agence de la santé et des services sociaux de la Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine

« Nous profitons de l'occasion pour souligner la qualité du travail effectué par votre équipe dans le cadre de la présente mission de vérification et traduire le sentiment de respect ressenti et induit par les validations demandées à différentes étapes du processus. Le rapport que nous avons eu le privilège de parcourir avant sa publication contient des informations, des analyses et des recommandations des plus pertinentes dont nous souhaitons la concrétisation. Elles structureraient et légitimeraient le futur CISSS [centre intégré de santé et de services sociaux] de la Gaspésie au regard du leadership régional que celui-ci aura à exercer, notamment en matière de promotion des saines habitudes de vie. »

Annexes et sigles

Annexe 1 Objectifs de vérification et portée des travaux

Annexe 2 Exemples d'indicateurs relatifs à l'environnement alimentaire

Annexe 3 Rôles et responsabilités d'autres entités gouvernementales liés à la saine alimentation

Annexe 4 Programme national de santé publique : activités liées aux saines habitudes de vie

Annexe 5 Plan d'action gouvernemental : principales actions liées à la saine alimentation

Sigles

CSSS	Centre de santé et de services sociaux
INSPQ	Institut national de santé publique du Québec
MAMOT	Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire
MAPAQ	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation
MEESR	Ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMS	Organisation mondiale de la Santé

Annexe 1 Objectifs de vérification et portée des travaux

Objectifs de vérification

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à la présente mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Ces critères émanent principalement de la *Loi sur le développement durable*, de la *Loi sur la santé publique*, de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, de la *Loi sur l'administration publique*, de l'OMS et de l'OCDE. Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes de travail respectent les normes des missions de certification présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*.

Objectifs de vérification	Critères d'évaluation
Déterminer si le MSSS assure un leadership pour amener la population à adopter de saines habitudes alimentaires et réduire ainsi les facteurs de risque rattachés aux maladies chroniques.	▪ Une planification stratégique, issue des enjeux recensés en matière de promotion en santé par l'alimentation, guide les actions. ▪ Les priorités d'intervention se traduisent par des orientations et des objectifs clairs assortis de cibles à atteindre. ▪ Des mécanismes de coordination assurent la cohérence et la complémentarité des interventions de toutes les entités gouvernementales concernées (MSSS, agences de la santé et des services sociaux, CSSS, MAPAQ, MEESR, MAMOT, ministère de la Famille, etc.). ▪ Les effets des interventions sont mesurés afin de suivre l'atteinte des objectifs et d'apporter les ajustements requis.
Déterminer si le MSSS, les agences vérifiées et le MAPAQ agissent de façon efficace et efficiente sur les environnements alimentaires afin de favoriser les saines habitudes alimentaires et d'améliorer la santé de la population.	▪ Les rôles et responsabilités des entités gouvernementales régionales et locales associés au déploiement des actions sont clairement établis de manière à assurer la cohérence et l'efficience. ▪ Des priorités d'action sont établies pour répondre aux enjeux locaux et régionaux, lesquelles s'appuient sur l'état de santé de la population, sur ses besoins ainsi que sur les environnements alimentaires. ▪ Des actions quant à la qualité nutritive des aliments, à son accès et à l'adhésion à la saine alimentation sont mises en œuvre afin de modifier les environnements en faveur d'une saine alimentation. ▪ Un suivi est effectué pour s'assurer que les sommes investies dans la promotion de la santé par l'alimentation sont utilisées avec efficacité et efficience, notamment les sommes versées à Québec en Forme. ▪ Des mécanismes de rétroaction permettent de faire des ajustements, lorsque c'est requis.

Portée des travaux

Cette vérification porte sur la promotion d'une saine alimentation comme mesure de prévention en santé puisqu'il s'agit d'un facteur clé pour prévenir l'obésité, l'embonpoint et certaines maladies chroniques. L'activité physique n'a pas été touchée par nos travaux, car c'est une thématique à part entière, qui nécessite une intervention propre à ce secteur.

Pour mener à bien nos travaux, nous avons réalisé des entrevues auprès des gestionnaires et des professionnels des entités vérifiées. Nous avons analysé les documents nécessaires pour évaluer le respect des critères d'évaluation et pour conclure par rapport aux objectifs de vérification.

Plus particulièrement, nous avons rencontré des intervenants du réseau de la santé et des services sociaux et du MAPAQ. Nous avons sélectionné trois régions, soit la Montérégie, Montréal et la Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine. Dans chacune d'elles, nous avons vérifié l'agence de la santé et des services sociaux et nous avons visité un CSSS ainsi que la direction régionale du MAPAQ.

Bien que les recommandations formulées à la suite de ces travaux soient adressées essentiellement aux entités vérifiées, les entités des autres régions ainsi que les CSSS pourront s'en inspirer.

Nos travaux de vérification se sont déroulés principalement de janvier à novembre 2014.

Annexe 2 Exemples d'indicateurs relatifs à l'environnement alimentaire

Facteurs	Indicateurs
Qualité des aliments Contenu en éléments nutritifs et en énergie, salubrité ainsi que goût des aliments	▪ Qualité nutritive des aliments transformés disponibles sur le marché (ex. : quantité de sel dans les aliments) ▪ Pourcentage de gras, de sucre et de sel dans les repas servis dans les établissements du secteur public ▪ Pourcentage de restaurants qui ont éliminé les gras trans dans leurs menus ▪ Nombre d'entreprises qui respectent les valeurs cibles destinées à l'industrie bioalimentaire ▪ Nombre d'entreprises bioalimentaires qui ont adhéré à la charte d'engagement volontaire
Accès à la saine alimentation Accès physique aux aliments sains et capacité économique à se les procurer	▪ Pourcentage d'écoles ayant des restaurants-minute à proximité ▪ Pourcentage d'infrastructures sportives offrant un menu santé ▪ Pourcentage de municipalités ayant mis en place des règles de zonage favorisant les marchés publics ▪ Distance entre le domicile d'une personne et l'épicerie la plus proche ▪ Proportion des ménages en insécurité alimentaire
Adhésion à la saine alimentation Sensibilisation, connaissances et valeurs par rapport à la saine alimentation	▪ Pourcentage de restaurants affichant une information nutritionnelle sur les menus ▪ Nombre de commerces qui fournissent une information nutritionnelle aux consommateurs ▪ Taux de personnes défavorisées ayant des compétences culinaires de base ▪ Proportion de la population qui considère la qualité nutritive comme le premier facteur pour choisir un aliment ▪ Pourcentage de personnes jointes par des campagnes sociétales de sensibilisation

Sources : MSSS, INSPQ et Santé Canada.

Annexe 3 Rôles et responsabilités d'autres entités gouvernementales liés à la saine alimentation

Ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	▪ Fournir des orientations et soutenir les milieux scolaires (commissions scolaires et établissements d'enseignement) afin qu'ils offrent un environnement favorable aux élèves ▪ Être responsable de la coordination et de l'évaluation des politiques-cadres *Pour un virage santé à l'école* et *Pour un virage santé à l'enseignement supérieur* ▪ Mettre en œuvre les actions incluses dans le plan d'action gouvernemental concernant l'adoption de saines habitudes alimentaires, actions qui s'adressent aux établissements scolaires ou qui sont effectuées lors de campagnes sociétales et médiatiques
Ministère de la Famille	▪ Assurer la cohérence de l'action gouvernementale touchant les enfants, les familles et les aînés : élaborer et mettre en œuvre des politiques, des programmes et des mesures qui répondent à leurs besoins ▪ Appliquer la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*, qui exige des centres de garde qu'ils mettent en œuvre un programme éducatif qui comprend des services de promotion et de prévention visant à donner un environnement favorable au développement de saines habitudes de vie, de saines habitudes alimentaires et de comportements qui influencent de manière positive la santé et le bien-être ▪ Mettre en œuvre les actions du plan d'action gouvernemental concernant la famille et les services de garde éducatifs à l'enfance
Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire	▪ Aider et soutenir les municipalités dans l'exercice de leurs fonctions ▪ Assurer la cohérence et l'harmonisation des actions gouvernementales en matière de développement local et régional ▪ Sensibiliser les municipalités aux mesures qu'elles peuvent prendre afin de favoriser une saine alimentation au sein de leur population (action incluse dans le plan d'action gouvernemental)

Annexe 4 Programme national de santé publique : activités liées aux saines habitudes de vie

Activités en lien avec la promotion, le développement et l'application de politiques, de lois et de règlements favorisant l'adoption de saines habitudes de vie	▪ Développement et mise en œuvre d'une politique québécoise en alimentation et nutrition ▪ Soutien au développement et à la mise en œuvre de politiques-cadres en alimentation et en activité physique pour les milieux du travail, de l'éducation et des loisirs de même que pour les municipalités et les établissements de santé et de services sociaux
Activités de promotion et de prévention concernant les saines habitudes de vie dans les milieux de vie et les communautés	▪ Soutien au développement ou à la consolidation d'initiatives concertées qui agissent sur les déterminants de la sécurité alimentaire, par exemple l'accès économique et physique à une quantité suffisante d'aliments sains ▪ Dans le cadre de l'approche École en santé, activités de promotion et de prévention axées sur l'acquisition de saines habitudes de vie (le non-usage du tabac, une saine alimentation, l'activité physique et l'hygiène dentaire) visant à la fois les individus et les environnements ▪ Sensibilisation et soutien des milieux de travail à la promotion et l'acquisition de saines habitudes de vie auprès de leurs employés ▪ Proportion des ménages en insécurité alimentaire ▪ Sensibilisation et soutien des municipalités à la création d'environnements propices à la saine alimentation, au non-tabagisme et à l'activité physique – accès à des lieux pour pratiquer des activités physiques, aménagement urbain favorisant les déplacements actifs, réglementation, etc.

Annexe 5 Plan d'action gouvernemental : principales actions liées à la saine alimentation

Actions	Responsables	Collaborateurs
Production, transformation et distribution alimentaires		
Sensibiliser les producteurs, les transformateurs et les distributeurs afin qu'ils se rallient aux objectifs nutritionnels visés	MAPAQ	MSSS
Mettre en œuvre des mesures visant à rapprocher les consommateurs des producteurs et des transformateurs, notamment poursuivre l'appui au démarrage ou au fonctionnement des marchés publics	MAPAQ	MSSS MAMOT
Élaborer des programmes de formation de base en nutrition pour le personnel des services alimentaires responsable de la confection des mets préparés	MAPAQ	MSSS
Appuyer la recherche sur les aliments sains et assurer le transfert technologique	MAPAQ	
Sécurité alimentaire		
Poursuivre ou renforcer la mise en œuvre d'initiatives favorisant l'accès aux aliments sains, notamment pour les populations économiquement défavorisées	MSSS	MTESS MEESR
Famille et services de garde éducatifs à l'enfance		
Concevoir des outils de promotion et d'accompagnement sur la saine alimentation à l'intention des services de garde, ou soutenir la diffusion de tels outils conçus par d'autres acteurs	MF	MSSS MAPAQ
Établissements scolaires		
Sensibiliser les établissements scolaires à l'importance de se doter de politiques alimentaires locales inspirées de la politique-cadre en matière d'alimentation dans les établissements scolaires et soutenir les milieux qui adoptent de telles politiques	MEESR MSSS	MAPAQ
Municipalités		
Sensibiliser les municipalités aux mesures qu'elles peuvent prendre afin de favoriser une saine alimentation au sein de leur population	MAMOT MF	MAPAQ MSSS
Secteur de la restauration		
En concertation avec les représentants de la restauration, proposer des actions visant une saine alimentation, par exemple des incitatifs (concours ou autres) pour une offre d'aliments sains en portions adéquates	MAPAQ	MSSS
Élaborer une formation de base en nutrition pour le personnel des services alimentaires responsable de la préparation des menus	MAPAQ	MSSS

Actions	Responsables	Collaborateurs
Campagnes sociétales		
Assurer la pérennité d'une campagne sociétale de promotion des saines habitudes de vie, dont la promotion de l'activité physique, sportive et récréative ainsi que d'une saine alimentation	MSSS MEESR	MAPAQ MF MTESS MAMOT MCC
Assurer auprès de la population la diffusion d'une information juste et à jour sur l'alimentation et l'activité physique	MSSS MAPAQ	MEESR Secrétariat à la jeunesse
Médias		
Sensibiliser les médias, écrits et électroniques, afin qu'ils traitent davantage de pratique d'activité physique et de saine alimentation, et qu'ils présentent une variété de schémas corporels	MSSS MEESR MCC	
Programmes d'éducation grand public		
Mettre sur pied des programmes d'éducation grand public à la préparation des aliments afin de rétablir une culture culinaire qui s'appuie sur l'utilisation des produits locaux	MSSS MAPAQ	
Mettre sur pied des programmes d'éducation grand public à la préparation des aliments qui favorisent le développement des habiletés culinaires de base	MSSS	MAPAQ
Valorisation et reconnaissance		
Mettre en valeur les bons coups, les bonnes pratiques en matière de promotion des saines habitudes de vie, d'une saine alimentation, d'un mode de vie physiquement actif et d'une image corporelle saine et diversifiée	Tous les ministères engagés dans le plan d'action	
Norme santé		
Élaborer une norme consensuelle pour les entreprises qui désirent améliorer la santé de leurs employés, et qui soutiendra la mise en place d'actions visant la création d'environnements favorables aux saines habitudes de vie	MSSS	BNQ

BNQ Bureau de normalisation du Québec
MCC Ministère de la Culture et des Communications
MTESS Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale
MF Ministère de la Famille

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2015-2016

Rapport du commissaire au développement durable
Printemps 2015

CHAPITRE
3

Centre d'expertise hydrique du Québec

Barrages : application de la loi à l'égard de la sécurité et exploitation

Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques

Faits saillants

Objectifs des travaux

Le Québec compte plus de 5 900 barrages assujettis à la *Loi sur la sécurité des barrages*. Le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC) est responsable de l'application de cette loi, par l'intermédiaire du Centre d'expertise hydrique du Québec. Il est aussi responsable de l'exploitation de 758 barrages.

Nous voulions nous assurer que le ministère :

- veille à l'application de la *Loi sur la sécurité des barrages* et de son règlement ;
- gère le parc de barrages sous sa responsabilité dans un souci de sécurité et de manière efficiente ;
- rend compte de sa performance à l'égard de la sécurité et de la gestion des barrages ;
- prend en compte les principes de développement durable lors de l'élaboration ou de la révision d'actions structurantes.

Le rapport entier est disponible au www.vgq.qc.ca.

Résultats de la vérification

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de la vérification concernant l'application de la loi à l'égard de la sécurité des barrages et leur exploitation.

Le MDDELCC n'a pas réussi à assurer le respect de la loi en matière d'évaluation de la sécurité des barrages. Aux échéances réglementaires, le ministère n'a reçu des propriétaires de barrages qu'environ 10 % de dossiers complets relativement à l'évaluation de la sécurité. Pour près du quart des barrages, il n'a toujours rien reçu six ans après. De plus, il n'a pas l'assurance que les propriétaires effectuent les correctifs requis selon les calendriers approuvés.

Les critères visant à déterminer le caractère essentiel des barrages à la mission de l'État ne sont pas établis. Pour plus de la moitié des barrages sous la responsabilité du ministère, la démonstration du caractère essentiel n'est pas faite ; pourtant, ils occasionnent des frais liés à leur surveillance et à leur entretien. Le MDDELCC n'a pas non plus établi de politique de tarification des services qu'il rend aux bénéficiaires de l'exploitation des barrages. Dans les rares cas où une entente existe, la tarification n'est pas équitable.

En 2014-2015, le MDDELCC a réduit de manière importante la fréquence de ses activités de surveillance des barrages. Leur nombre ne respecte plus le minimum exigé dans le règlement.

Le ministère ne parvient pas à assurer l'entretien des barrages sous sa responsabilité. Une trentaine d'interventions d'entretien en moyenne peuvent être menées annuellement, alors que plus de 300 sont prioritaires quant à la sécurité. En outre, il n'est pas en mesure de respecter sa planification concernant la démolition des barrages qui ne sont plus essentiels à la mission de l'État.

Le MDDELCC exerce une surveillance et une analyse régulière des conditions hydrologiques liées aux barrages qu'il opère. Cependant, l'élaboration et la diffusion de la documentation portant sur la régularisation ne permettent pas toujours de disposer de l'information nécessaire en temps opportun.

Le ministère ne respecte pas les exigences relatives aux plans de mesures d'urgence. Pour près de 20 % des barrages, les plans n'ont pas été produits ou ne sont pas conformes. De plus, la préparation du personnel affecté à la gestion des situations d'urgence est insuffisante.

La reddition de comptes du MDDELCC ne donne pas une image adéquate du degré d'application de la *Loi sur la sécurité des barrages*. Elle ne permet pas non plus d'apprécier sa performance relativement à l'exploitation des barrages sous sa responsabilité.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du ministère. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

L'entité vérifiée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires de l'entité vérifiée.

Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

Recommandations au ministère

1. **Mettre en place un processus rigoureux assurant que les propriétaires de barrages se conforment à la *Loi sur la sécurité des barrages*, notamment à l'égard de leurs obligations relatives à :**
   - **la transmission des documents liés à l'évaluation de la sécurité ;**
   - **la réalisation selon le calendrier prévu des travaux présentés dans l'exposé des correctifs.**
2. **Mettre en œuvre les dispositions pénales mentionnées dans la loi pour les propriétaires qui enfreignent celle-ci.**
3. **Procéder à une reddition de comptes complète sur l'application de la *Loi sur la sécurité des barrages*.**
4. **Établir les critères servant à déterminer le caractère essentiel des barrages à la mission de l'État et les utiliser pour définir le parc de barrages devant être sous sa responsabilité.**
5. **Établir une politique quant à la tarification des services rendus aux bénéficiaires afin qu'elle soit équitable et veiller à son application dans le plus bref délai.**
6. **Effectuer les activités de surveillance des barrages conformément aux exigences réglementaires.**
7. **Procéder à l'entretien des barrages de manière à en assurer le fonctionnement et la sécurité.**
8. **Améliorer la qualité de l'information de gestion portant sur le suivi des projets de travaux majeurs en cours et à venir.**
9. **Produire et diffuser, en conformité avec les exigences réglementaires et les bonnes pratiques, la documentation se rapportant à la régularisation du régime hydrique et aux situations d'urgence.**
10. **Assurer une préparation suffisante du personnel qui a un rôle à jouer dans les situations d'urgence.**
11. **Procéder à une reddition de comptes permettant d'apprécier sa performance relativement à la gestion des barrages sous sa responsabilité.**
12. **Prendre en compte les principes de développement durable, de façon complète et structurée, lors de l'élaboration ou de la révision de ses actions structurantes.**

Table des matières

1 **Mise en contexte** 6

2 **Résultats de la vérification** 10

2.1 **Application de la loi à l'égard de la sécurité des barrages** 10

Évaluation de la sécurité

Reddition de comptes

Recommandations

2.2 **Responsabilités associées au parc des barrages publics** 17

Détermination du parc

Tarification des services rendus

Recommandations

2.3 **Exploitation des barrages** 21

Maintien des infrastructures

Régularisation du régime hydrique

Préparation aux situations d'urgence

Reddition de comptes

Recommandations

2.4 **Prise en compte des principes de développement durable** 31

Recommandation

Commentaires de l'entité vérifiée 33

Annexes et sigles 35

Équipe

Caroline Rivard
Directrice de vérification

Maude Beaulieu
Emmanuel Caron
Éric Chamberland
Cécile Pernois
Gaétane Tardif
Lyne Tremblay

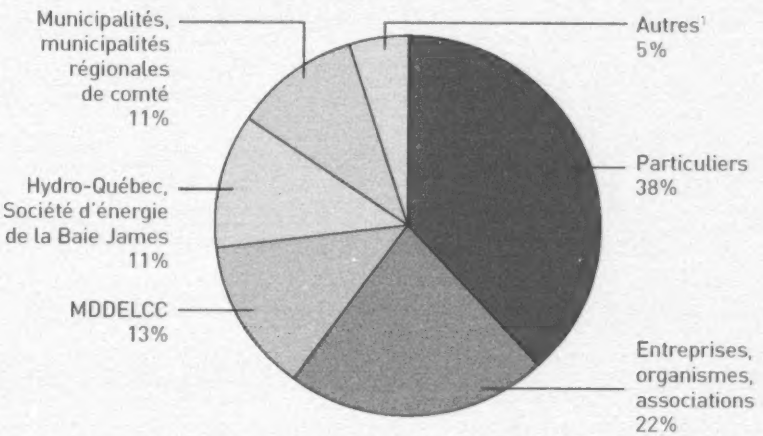
On entend par bénéficiaire une personne, un groupe de personnes ou une organisation qui profite de la présence d'un barrage. Par exemple, ce peut être une municipalité, un producteur d'hydroélectricité ou des personnes exerçant des activités de villégiature.

1 Mise en contexte

1 Le Québec compte plus de 5 900 barrages d'au moins un mètre de hauteur. Environ la moitié de ces barrages servent principalement à des fins récréatives et de villégiature. Les autres barrages sont utilisés notamment pour la production d'hydroélectricité, le contrôle des crues printanières, la régularisation des débits d'eau ou encore la conservation de la faune et la protection de l'environnement. La construction d'un barrage est généralement faite en vue d'un usage particulier mais, au fil du temps, le barrage peut servir à d'autres usages et à de multiples **bénéficiaires.**

2 La majorité des barrages du Québec sont détenus par des propriétaires privés (figure 1).

Figure 1 Propriétaires de barrages en 2013-2014



1. Dans cette catégorie figurent notamment les autres barrages des gouvernements provincial et fédéral.

Source : Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC).

3 Le mauvais fonctionnement ou la rupture d'un barrage est susceptible d'avoir des conséquences, parfois majeures, sur les plans tant économique qu'environnemental ou social. Qui plus est, plusieurs barrages peuvent être érigés sur le même cours d'eau. La rupture de l'un de ceux-ci peut entraîner un « effet en chaîne », c'est-à-dire la rupture éventuelle des barrages en aval, et entraîner des dégâts considérables aux milieux naturels, aux biens et aux infrastructures.

4 À l'été 1996, le Québec a connu des pluies diluviennes qui ont provoqué des crues exceptionnelles dans les régions de la Capitale-Nationale, de la Côte-Nord, de la Mauricie et du Saguenay–Lac-Saint-Jean. Ces crues ont provoqué la rupture de 8 barrages et en ont touché 19 autres. Elles ont causé des dommages matériels de plus de 1,5 milliard de dollars.

5 L'ampleur des dégâts lors de ces inondations a entraîné une profonde remise en question de la gestion des ressources hydriques et des barrages. Dès le mois suivant, le gouvernement du Québec a mis sur pied la Commission scientifique et technique sur la gestion des barrages. Celle-ci avait pour mandat d'analyser la gestion et la sécurité relatives aux barrages et de formuler des recommandations visant à les améliorer, ce qu'elle a fait dans son rapport de janvier 1997.

6 En réponse à l'une de ces recommandations, le gouvernement a adopté la *Loi sur la sécurité des barrages*. En vigueur depuis 2002, cette loi et son règlement d'application prévoient les mesures que les propriétaires de barrages doivent appliquer dans le but de « protéger les personnes et les biens contre les risques associés à la présence de ces ouvrages ».

7 La loi détermine deux catégories de barrages en fonction de certaines caractéristiques physiques : les barrages à forte contenance et ceux à faible contenance. Les barrages qui ne font pas partie de l'une de ces catégories et qui font plus d'un mètre sont nommés « petits barrages » ; ils doivent également faire l'objet d'une inscription dans le *Répertoire des barrages* prévu par la loi. Voici la répartition des barrages inscrits dans ce répertoire.

Catégorie de barrage	Nombre (novembre 2014)	Caractéristiques physiques du barrage
Barrage à forte contenance	2 014[1]	Hauteur de 1 mètre ou plus et capacité de retenue supérieure à 1 000 000 m^3 Hauteur de 2,5 mètres ou plus et capacité de retenue supérieure à 30 000 m^3 Hauteur de 7,5 mètres ou plus, sans égard à la capacité de retenue
Barrage à faible contenance	2 784[1]	Hauteur de 2 à 7,5 mètres, qui n'est pas à forte contenance
Petit barrage	1 130	Hauteur de 1 mètre à 2 mètres, qui n'est pas à forte contenance

1. Ce nombre inclut les barrages d'une catégorie inférieure qui retiennent les eaux d'un même réservoir (lac ou cours d'eau).

8 C'est le MDDELCC qui est responsable de l'application de cette loi, par l'intermédiaire d'une **agence**, soit le Centre d'expertise hydrique du Québec (CEHQ).

Une agence est une unité administrative offrant un service public particulier et bénéficiant d'une certaine autonomie dans la gestion de son budget en vue d'accroître son efficacité, notamment dans la recherche d'autofinancement.

Centre d'expertise hydrique du Québec

9 Le CEHQ a été créé en avril 2001 par la fusion de trois directions du ministère qui étaient auparavant affectées aux activités liées au domaine de l'eau et des barrages. Le Centre a pour mission de s'assurer que le **régime hydrique** du Québec est géré selon des critères de sécurité, d'équité et de développement durable.

Le régime hydrique est l'ensemble des variations du débit d'un cours d'eau sur une période donnée.

10 À cette fin, il a principalement pour mandat :

- d'assurer la sécurité des barrages privés et publics assujettis à la *Loi sur la sécurité des barrages* (c'est-à-dire les barrages de un mètre et plus) ;
- d'assurer la régularisation du régime hydrique par l'exploitation des barrages sous la responsabilité du ministère ;
- d'acquérir et de diffuser des connaissances en **hydrologie** et en **hydraulique** ;
- de gérer le domaine hydrique de l'État, constitué de l'ensemble des lacs et cours d'eau dont le lit naturel lui appartient.

L'hydrologie étudie l'eau sous ses différents aspects, notamment le cycle de l'eau. Quant à l'hydraulique, elle traite des principes et des théories déterminant les écoulements, notamment par l'étude des volumes d'eau et des vitesses de courant.

11 Le CEHQ comporte quatre directions ; chacune est responsable d'une partie du mandat. Pour l'exploitation des barrages sous sa responsabilité, le CEHQ compte aussi sur neuf **centres de services** à travers le Québec.

Les employés des centres de services mènent des activités liées à la surveillance, à l'entretien et à l'opération des barrages qui sont sous la responsabilité du CEHQ.

12 Au cours des trois dernières années, son effectif s'est élevé à un peu plus de 200 équivalents temps complet (ETC) et il a disposé d'un budget variant de 40 millions à près de 50 millions de dollars. En tant qu'agence, le CEHQ finance une partie de ses activités à même les revenus qu'il obtient par la tarification de services. Les crédits votés par le gouvernement financent la majeure partie du reste de ses activités. Le tableau 1 présente les sources de revenus de 2013-2014 et les ETC qui sont affectés aux activités du CEHQ.

Tableau 1 Revenus et équivalents temps complet par activité (2013-2014)

	Autofinancement (M$)	Autres revenus (M$)[1]	Total (M$)	Nombre d'ETC
Sécurité des barrages	1,2	–	1,2	18
Exploitation des barrages	2,4	24,8	27,2	99
Autres activités[2]	1,4	11,6	13,0	95
Total	**5,0**	**36,4**	**41,4**	**212**

1. Les autres revenus sont constitués à plus de 80 % de crédits votés par le gouvernement ; quant au reste, ce sont notamment des sommes provenant du Fonds vert.
2. Les autres activités comprennent celles liées à l'acquisition et à la diffusion de connaissances, ainsi qu'à la gestion du domaine hydrique de l'État.

Source : MDDELCC.

Rôles et responsabilités

13 La présente vérification a été effectuée auprès du MDDELCC, plus particulièrement auprès du CEHQ. Voici les responsabilités des principaux acteurs à l'égard des activités vérifiées.

MDDELCC	▪ Il assure l'application de la *Loi sur la sécurité des barrages* et de son règlement. À ce titre, il doit notamment : – constituer et tenir à jour un répertoire des barrages d'une hauteur de 1 mètre et plus ; – effectuer et maintenir à jour un classement des barrages à forte contenance en fonction du risque pour les personnes et les biens ; – analyser l'acceptabilité des demandes d'**autorisation** ; – examiner l'acceptabilité de l'étude d'évaluation de la sécurité des barrages à forte contenance et approuver l'exposé des correctifs et le calendrier de mise en œuvre en résultant ; – analyser les demandes d'approbation des programmes de sécurité, le cas échéant. ▪ Il gère les barrages sous sa responsabilité. À ce titre, il doit notamment : – assurer la régularisation du régime hydrique par l'exploitation des barrages ; – réaliser les travaux d'entretien préventif ou correctif requis ; – réaliser les travaux majeurs de réfection, de mise aux normes, de reconstruction et de démolition ; – remplir les obligations légales et réglementaires qui incombent au gouvernement en tant que propriétaire de barrages.
Propriétaires de barrages à forte contenance	▪ Les propriétaires doivent : – informer le ministère de l'existence de l'ouvrage, de ses caractéristiques et de tout changement s'y rapportant ; – demander au ministère toute autorisation ou approbation requise ; – transmettre au ministère l'étude d'évaluation de la sécurité ainsi que l'exposé des correctifs et le calendrier de mise en œuvre dans les échéances légales ; – lorsqu'ils sont exigibles en vertu du règlement, préparer et maintenir à jour un plan de gestion des eaux retenues ainsi qu'un plan de mesures d'urgence et, notamment, en transmettre un sommaire aux municipalités concernées ; – surveiller et entretenir le barrage, et tenir à jour un registre des activités de surveillance et d'entretien ; – prendre les mesures requises en cas d'une situation pouvant compromettre la sécurité du barrage et en informer sans délai le ministère.
Propriétaires de barrages à faible contenance	▪ Ceux-ci doivent : – informer le ministère de l'existence de l'ouvrage, de ses caractéristiques et de tout changement s'y rapportant ; – déclarer au ministère leur intention de construire, de modifier la structure ou de démolir un ouvrage.
Propriétaires de petits barrages	▪ Ces propriétaires sont tenus d'informer le ministère de l'existence de l'ouvrage, de ses caractéristiques et de tout changement s'y rapportant.

En vertu de la réglementation, une autorisation est requise pour la construction, la modification de structure ou d'usage, l'arrêt définitif ou temporaire de l'exploitation ainsi que pour la démolition de tout barrage à forte contenance.

14 Les objectifs de vérification, les critères d'évaluation de même que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1.

2 Résultats de la vérification

15 Les travaux se sont articulés autour de quatre axes, soit l'application de la loi à l'égard de la sécurité des barrages, les responsabilités associées au parc des barrages publics, l'exploitation des barrages sous la responsabilité du MDDELCC et la prise en compte des principes de développement durable.

2.1 Application de la loi à l'égard de la sécurité des barrages

16 Les barrages à forte contenance sont directement visés par les principales exigences légales et réglementaires. Ainsi, pour chacun de ces barrages, le propriétaire est notamment tenu de transmettre au ministère trois documents à l'intérieur des délais prescrits par la loi (les deux derniers doivent être approuvés par le ministère) :

- une étude d'évaluation de la sécurité, qui doit être réalisée par un ingénieur ;
- un exposé des correctifs qu'il entend apporter pour remédier aux lacunes relevées lors de l'étude d'évaluation de la sécurité, le cas échéant ;
- un calendrier de mise en œuvre de ces correctifs.

17 Les conséquences que pourrait entraîner la rupture des barrages à forte contenance sont classées selon six niveaux dans la réglementation québécoise. Ces niveaux sont établis en fonction des caractéristiques du territoire, soit la densité de la population, l'importance des infrastructures qui pourraient être détruites ou lourdement endommagées et les services qui pourraient être interrompus à la suite d'une rupture. L'annexe 2 décrit ces six niveaux.

Évaluation de la sécurité

18 Le MDDELCC n'a pas réussi à assurer le respect de la loi en matière d'évaluation de la sécurité des barrages à forte contenance et des correctifs que doivent réaliser les propriétaires.

Réception des documents

Ces appareils permettent l'évacuation de la crue pour laquelle les barrages sont conçus.

19 Une étude d'évaluation de la sécurité a pour principal objet de documenter la conception d'un barrage, de connaître son état et, le cas échéant, celui des **appareils d'évacuation** dont il est muni.

L'échéance maximale est celle acceptée pour un barrage en bon ou en très bon état et dont les appareils d'évacuation sont fiables.

20 L'**échéance maximale** pour transmettre au ministère l'étude d'évaluation de la sécurité est fixée à partir de la date de mise en vigueur de la *Loi sur la sécurité des barrages* et varie selon le niveau des conséquences en cas de rupture du barrage (tableau 2).

Tableau 2 Échéances réglementaires relatives à l'évaluation de la sécurité pour les barrages à forte contenance

Niveau des conséquences	Nombre de barrages (novembre 2014)	Échéance maximale[1]
Considérable	18	Avril 2006
Très important	65	Avril 2006
Important	100	Avril 2008
Moyen	182	Avril 2008
Faible	390	Initialement en avril 2010, reportée à avril 2014 puis à avril 2017
Minimal	560	Initialement en avril 2012, reportée à avril 2020 puis à avril 2022
Sous-total	**1 315**	
Barrages non visés par l'échéance réglementaire	699[2]	s.o.
Total	**2 014**	

1. L'étude d'évaluation de la sécurité doit par la suite être effectuée tous les 10 ans pour les barrages associés à un niveau des conséquences de « moyen » à « considérable ». Elle doit se faire respectivement tous les 15 et 20 ans pour les barrages liés à un niveau des conséquences « faible » et « minimal ».
2. Ce nombre comprend les 665 barrages d'Hydro-Québec, qui n'est pas soumise aux mêmes échéances réglementaires, 26 barrages de propriétaires qui ont reçu une autorisation de reconstruire leur barrage et ne sont donc plus soumis à ces échéances, et 8 barrages qui ont été recensés par le CEHQ après les échéances légales.

Source : MDDELCC.

21 Rappelons que le propriétaire du barrage doit soumettre, le cas échéant, l'exposé des correctifs et le calendrier de leur réalisation dans le même délai que l'étude d'évaluation de la sécurité. Lors de leur réception, ces documents ne contiennent pas toujours l'information nécessaire à la prise de décision du MDDELCC quant à l'approbation qu'il doit donner. Cela exige que le ministère communique avec les propriétaires pour obtenir l'information manquante.

22 Par conséquent, nous considérons que le dossier d'évaluation de la sécurité est complet seulement lorsque tous les documents sont parvenus au ministère et que ce dernier dispose de toute l'information. C'est d'ailleurs à compter de ce moment que le MDDELCC commence à calculer le délai dont il dispose, soit six mois, pour rendre sa décision relative à l'exposé des correctifs et au calendrier de leur mise en œuvre.

23 Pour les barrages à forte contenance liés à un niveau des conséquences de « moyen » à « considérable », le ministère n'a reçu, aux échéances réglementaires, qu'environ 10 % de dossiers complets relativement à l'évaluation de la sécurité. Pour près du quart, il n'a toujours rien reçu plus de six ans après.

24 Le MDDELCC n'a pas été en mesure de nous fournir un portrait intégral et fiable quant au respect par les propriétaires des exigences réglementaires. D'une part, les données pertinentes pour le suivi des dossiers liés à l'évaluation de la sécurité proviennent de plusieurs systèmes ministériels et de fichiers de suivi différents. Ainsi, l'information permettant de suivre le respect des obligations légales des propriétaires résulte d'extractions puis de croisements de données provenant de différentes bases, ce qui peut diminuer la fiabilité et la disponibilité en temps opportun d'une information à jour. D'autre part, le ministère ne s'est pas doté de procédures formelles pour saisir les données dans son système informatique ; par conséquent, les employés ne les saisissent pas de manière uniforme, particulièrement en ce qui concerne les dates.

25 En utilisant les données disponibles au 30 novembre 2014, nous avons pu établir que, pour les barrages associés à un niveau des conséquences de « moyen » à « considérable », une très faible proportion des dossiers (11 %) étaient complets aux échéances réglementaires et que 41 % des dossiers sont toujours incomplets ou absents (tableau 3). Soulignons que le MDDELCC est responsable de fournir la documentation relative aux études de l'évaluation de la sécurité de deux des barrages pour lesquels les dossiers sont incomplets et de quatre barrages pour lesquels aucun document n'a été fourni.

Tableau 3 Réception des dossiers liés à l'évaluation de la sécurité pour les barrages à forte contenance

Niveau des conséquences[1]	Dossiers complets à l'échéance	Dossiers incomplets à l'échéance			Total
		Dossiers complets après l'échéance	Dossiers incomplets au 30 novembre 2014	Documents non reçus au 30 novembre 2014	
Considérable	3	13	2	–	18
Très important	14	41	2	8	65
Important	12	53	23	12	100
Moyen	10	68	39	65	182
Sous-total	**39**	**175**	**66**	**85**	**365**
			151 (41 %)		
Total	**39 (11 %)**		**326 (89 %)**		**365 (100 %)**

1. Les niveaux des conséquences « faible » et « minimal » ne sont pas présentés ; les échéances sont respectivement en 2017 et en 2022.

Source : MDDELCC.

26 Le système informatique du ministère contient de l'information relative à l'état des barrages à forte contenance et de leurs appareils d'évacuation. Cette information, recueillie lors d'un recensement commencé au début des années

2000, a été validée en partie au fil du temps. Selon les données disponibles en 2014, l'état de 30 % des barrages pour lesquels les dossiers sont incomplets ou absents a reçu la cote « **pauvre** » ou « indéterminé » ou encore, la fiabilité des appareils d'évacuation est désignée comme « **inadéquate** » ou « indéterminée ».

La cote « pauvre » est attribuée à un barrage lorsqu'il présente une ou plusieurs détériorations graves pouvant mettre en cause sa stabilité, rendre inopérantes certaines de ses parties ou présenter des anomalies graves qui sont susceptibles de compromettre sa sécurité.

La cote « inadéquate » est donnée aux appareils d'évacuation lorsque la probabilité qu'ils puissent fonctionner efficacement en période de crue est faible, voire nulle. Des incertitudes importantes liées à leur obstruction ou à leur gestion existent et ne sont réduites par aucune mesure préventive ou de mitigation.

27 Par ailleurs, pour la grande majorité des dossiers, il peut s'écouler plusieurs mois, voire plusieurs années, avant que le ministère ait en main un dossier complet et, par conséquent, soit en mesure d'approuver l'exposé des correctifs et le calendrier de réalisation, le cas échéant. Ainsi, seulement 9 % des dossiers étaient complets lorsqu'ils ont été transmis au MDDELCC. Ce problème touche aussi des barrages sous la responsabilité du ministère.

28 Nous présentons dans le tableau 4 l'information sur le temps pris par les propriétaires pour compléter les dossiers.

Tableau 4 Délai pris par les propriétaires de barrages à forte contenance[1]

	Dossiers liés à l'évaluation de la sécurité		Délai moyen[2]	Délai maximum[2]
	Nbre	%		
Dossiers complets lors de leur réception				
MDDELCC	12	4	-	-
Autres propriétaires	13	5	-	-
Sous-total	**25**	**9**		
Dossiers complétés après la réception du premier document				
MDDELCC	73	26	2 ans	6 ans
Autres propriétaires	116	41	2 ans	8 ans
Sous-total	**189**	**67**		
Dossiers incomplets au 30 novembre 2014				
MDDELCC	2	1	2 ans	4 ans
Autres propriétaires	64	23	4 ans	9 ans
Sous-total	**66**	**24**		
Total	**280**	**100**	**s.o.**	**s.o.**

1. Les données utilisées sont celles disponibles au 30 novembre 2014.
2. Le délai est calculé à six mois près.

Source : MDDELCC.

29 Lorsque le dossier est incomplet ou que les propriétaires n'ont remis aucun document, le MDDELCC communique avec ces derniers en vue d'obtenir tous les documents et l'information requise. Le suivi de ces échanges est noté dans deux fichiers. Cependant, il n'y a pas de directives concernant la saisie de l'information ainsi obtenue. Cette lacune empêche le ministère de faire un suivi efficient des cas pour lesquels les propriétaires n'ont pas transmis un dossier complet au ministère.

30 D'une part, il n'est pas aisé de suivre l'évolution de la situation pour les 66 barrages pour lesquels le dossier est incomplet (voir tableau 3) : les commentaires inscrits dans le fichier apportent peu d'information et se résument souvent à « en attente » ou à « questions envoyées » à une date donnée. De plus, nous avons relevé des dossiers pour lesquels la période d'attente a été de plusieurs années sans qu'on ait fourni de justification.

31 D'autre part, la façon de faire le suivi et de saisir l'information dans le fichier tenu à l'égard des 85 barrages pour lesquels le MDDELCC n'a reçu aucun document (voir tableau 3) manque de rigueur. En voici des exemples.

- Pour 3 barrages, il n'y a aucune information dans le fichier de suivi ; pourtant, l'état de l'un des barrages concernés est considéré comme « pauvre » et la cote attribuée à la fiabilité de ses appareils d'évacuation est « inadéquate ».
- Pour 29 barrages, il est impossible de trouver dans le fichier les dates auxquelles les communications notées ont eu lieu.
- Pour 24 barrages, il n'y a eu aucun suivi depuis plus de 2 ans.

32 Le ministère donne diverses raisons pour expliquer les retards observés quant à la remise des documents. D'une part, il y a le coût important des études d'évaluation de la sécurité, qui est de l'ordre de plusieurs dizaines de milliers de dollars pour un barrage lié à un niveau des conséquences de « moyen » à « considérable ». Ce coût peut augmenter rapidement si les ouvrages sont complexes ou éloignés des centres urbains. D'autre part, le propriétaire doit s'engager à réaliser les correctifs approuvés pour assurer la sécurité du barrage et à assumer le coût qui y est associé.

33 Cependant, le fait que plus de 40 % des dossiers ne soient toujours pas complets plus de 6 ans après les échéances réglementaires ne respecte pas l'esprit de la loi qui visait, lors de son entrée en vigueur en 2002, l'amélioration de la sécurité relative aux barrages dans un laps de temps raisonnable.

Analyse des dossiers et suivi des correctifs

34 Le MDDELCC dispose d'un délai réglementaire de six mois pour analyser l'étude d'évaluation de la sécurité, les correctifs proposés ainsi que le calendrier de leur mise en œuvre, et pour donner son approbation au propriétaire concernant les deux derniers documents.

35 Par la suite, le ministère doit s'assurer que le propriétaire respecte ses engagements par rapport aux correctifs à effectuer et au calendrier de leur mise en œuvre.

36 Le ministère respecte généralement le délai pour l'analyse des dossiers. Cependant, il n'a pas l'assurance que les correctifs sont effectués par les propriétaires selon les calendriers approuvés.

37 Quand le dossier relatif à l'évaluation de la sécurité d'un barrage est enfin complet, il est analysé dans le délai réglementaire dans 95 % des cas. Le ministère prend alors en moyenne moins de deux mois pour analyser et approuver les documents. Cependant, pour les 5 % restants, le délai de traitement est plus du double que celui prévu dans le règlement.

38 Par ailleurs, le MDDELCC ne s'est pas doté de mesures qui lui permettraient de s'assurer que les propriétaires respectent les calendriers qu'il a approuvés pour la mise en œuvre des correctifs. En effet, le ministère ne note pas la date de fin réelle des travaux, mais celle de la visite où il observe que les correctifs ont été apportés ; il ne peut donc pas vérifier le respect des calendriers approuvés.

39 Nous avons relevé des erreurs dans le fichier de suivi des correctifs. Par exemple, pour un barrage, les données disponibles dans le fichier laissent croire à un retard dans la réalisation des correctifs prévus depuis décembre 2013 ; or, le barrage a cédé et n'est plus considéré comme une structure pour laquelle la *Loi sur la sécurité des barrages* devrait être appliquée. De même, on y annonce la reconstruction de quatre barrages sous la responsabilité du ministère, alors qu'ils ont été, en fait, démolis.

40 Pour les 214 barrages ayant fait l'objet d'une étude d'évaluation de la sécurité (voir tableau 3), les données disponibles en novembre 2014 montrent que 251 correctifs portant sur 167 barrages auraient dû être faits à cette date. L'analyse de ces données montre que près de 7 % des correctifs n'auraient pas encore été effectués et que le retard serait d'un an et demi en moyenne. Le quart de ces correctifs non réalisés concerne des barrages sous la responsabilité du MDDELCC et leur retard moyen serait de près de 2 ans.

Mesures légales

41 La *Loi sur la sécurité des barrages* prévoit des dispositions précises lorsque le propriétaire du barrage néglige de faire effectuer une étude d'évaluation de la sécurité ou d'apporter les correctifs selon le calendrier approuvé par le ministère. Celui-ci peut faire imposer une **amende** ou faire réaliser aux frais du propriétaire l'étude d'évaluation de la sécurité du barrage ou les correctifs requis, selon le cas. Pour le recours à ces dispositions pénales, le délai de prescription n'est pas précisé dans la loi : il est par défaut de un an.

Une amende d'au moins 2 000 dollars et d'au plus 1 000 000 de dollars peut être imposée au propriétaire d'un barrage qui ne remplit pas l'une ou l'autre de ses obligations. La loi prévoit que ce montant double en cas de récidive.

42 De plus, afin de vérifier la sécurité d'un barrage, le ministre peut délivrer une **ordonnance** au propriétaire, laquelle exige d'effectuer tout essai, toute étude, toute expertise ou toute vérification que le ministre indique. Si ce dernier est d'avis qu'un barrage n'assure pas suffisamment la sécurité des personnes ou la protection des biens, il peut également ordonner au propriétaire de prendre toutes les mesures qu'il estime appropriées.

L'ordonnance peut concerner l'installation d'un dispositif ou d'un appareil, la production d'un rapport sur un aspect de la construction ou de l'exploitation du barrage et la prise de mesures, telles que l'abaissement du niveau de l'eau, voire la démolition.

43 Le MDDELCC a négligé de recourir aux mesures légales prévues pour inciter les propriétaires de barrage à forte contenance à se conformer aux exigences relatives à l'évaluation de la sécurité.

44 Plutôt que d'appliquer les mesures mises en place par le législateur à l'égard des propriétaires qui n'ont pas remis leur dossier complet d'évaluation de la sécurité, le MDDELCC a choisi de communiquer avec ceux-ci et d'effectuer des visites pour évaluer si leurs barrages présentent des risques imminents.

45 Or, en raison du délai de prescription de un an, le ministère ne peut plus avoir recours aux dispositions pénales concernant la transmission des documents exigés. Il est donc important que le MDDELCC utilise les moyens légaux dans le laps de temps où il peut le faire.

46 Rappelons, comme cela est mentionné dans le tableau 3, qu'il reste 41 % des barrages, soit 151, pour lesquels le propriétaire n'a pas respecté ses obligations relatives à l'évaluation de la sécurité, et ce, depuis 2006 ou 2008 selon le niveau des conséquences. Le ministère a transmis 12 avis aux propriétaires de 11 barrages pour les informer qu'il fera préparer les documents à leurs frais. À la suite de ces avis, 5 dossiers se sont réglés ou sont en voie de l'être et 6 autres n'ont pas progressé. Pour l'un de ces derniers, le MDDELCC a dû abaisser le niveau de l'eau de manière préventive en attendant que le propriétaire fournisse l'étude complète requise.

47 Par ailleurs, 4 ordonnances ont dû être délivrées par le ministre à la suite de plaintes formulées par des tierces personnes, qui touchaient la sécurité de 3 barrages.

Reddition de comptes

48 La reddition de comptes publiée par le ministère ne donne pas une image adéquate du degré d'application de la *Loi sur la sécurité des barrages*.

49 De l'information pourtant essentielle à l'appréciation de l'application de la *Loi sur la sécurité des barrages* n'apparaît pas dans le rapport annuel de gestion du MDDELCC ni sur le site Internet du CEHQ. Ainsi, il n'y a aucune information sur :

- le respect des échéances relatives au dépôt des documents d'évaluation de la sécurité par les propriétaires ;
- le délai pour l'analyse de ces documents par le MDDELCC ;
- le respect des engagements associés aux travaux correctifs à apporter aux barrages et aux calendriers de leur mise en œuvre.

50 Par ailleurs, dans le rapport annuel de gestion, l'information se rapportant aux visites de vérification des barrages ne permet pas non plus d'apprécier la performance du ministère à cet égard. Ainsi, comme le nombre total de barrages à visiter n'est pas indiqué, le lecteur ne peut pas juger si le rythme des visites est suffisant. De plus, le libellé de cet indicateur a changé au fil des ans et la cible qui y est associée a varié considérablement au cours des trois dernières années, sans que le MDDELCC justifie ces changements.

Recommandations

51 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère.

1 Mettre en place un processus rigoureux assurant que les propriétaires de barrages se conforment à la *Loi sur la sécurité des barrages*, notamment à l'égard de leurs obligations relatives à :

- **la transmission des documents liés à l'évaluation de la sécurité ;**
- **la réalisation selon le calendrier prévu des travaux présentés dans l'exposé des correctifs.**

2 Mettre en œuvre les dispositions pénales mentionnées dans la loi pour les propriétaires qui enfreignent celle-ci.

3 Procéder à une reddition de comptes complète sur l'application de la *Loi sur la sécurité des barrages*.

2.2 Responsabilités associées au parc des barrages publics

Détermination du parc

52 Les exigences légales et réglementaires fixées pour l'exploitation d'un barrage sont importantes et peuvent être coûteuses pour le propriétaire. Elles impliquent des activités de surveillance, d'entretien et de mise aux normes, ainsi que la production de la documentation requise dans la *Loi sur la sécurité des barrages* et son règlement d'application. Afin que le gouvernement n'assume que les obligations et les coûts nécessaires à la réalisation de la mission de l'État et dans une perspective d'équité, il est primordial de bien définir le parc des barrages publics.

53 Pour y arriver, les critères permettant de déterminer si un barrage est essentiel ou non à la mission de l'État doivent être clairement établis et appliqués aux barrages sous sa responsabilité. De même, ces critères doivent être pris en compte lorsque la responsabilité à l'égard d'un barrage est indéterminée ou lorsque le ministère ou l'organisme qui en est chargé juge qu'il n'est pas le mandataire le plus approprié pour s'en occuper. Dans de telles situations, il faut établir s'il est opportun d'ajouter ces barrages à ceux sous la responsabilité du MDDELCC.

54 Le ministère n'a pas établi les critères visant à déterminer le caractère essentiel des barrages à la mission de l'État : pour plus de la moitié des barrages sous sa responsabilité, la démonstration de leur caractère essentiel n'est pas faite.

55 En 2004[1], des représentants du MDDELCC, de Revenu Québec, du ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, du ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles ont proposé de considérer comme essentiel à la mission de l'État un barrage lorsque son usage est lié à la régularisation du régime hydrique et à la conservation de la faune.

56 Au début de l'année 2014, le MDDELCC a pris l'initiative de demander au ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles de collaborer avec lui à la détermination des critères permettant d'établir précisément le caractère essentiel en vue de présenter une image juste et objective du parc des barrages publics. Les échanges se sont poursuivis au cours de l'année ; toutefois, en décembre 2014, ces critères n'étaient toujours pas clairement établis. Faute de critères précis, le ministère s'enquiert au cas par cas du caractère essentiel des barrages auprès des ministères et organismes responsables.

57 Le MDDELCC a 758 barrages placés sous sa responsabilité (tableau 5). Parmi ceux-là, 477 barrages sont répertoriés comme ayant un caractère essentiel à la mission de l'État ; de ceux-ci, 404 sont liés aux usages retenus en 2004 (régularisation et conservation de la faune) ou sont utiles à des fins municipales et demeurent sous la responsabilité du ministère selon une décision gouvernementale de 2005. Il reste donc 73 barrages répertoriés comme ayant un caractère essentiel, bien que leur usage ne soit pas en lien avec la mission de l'État. D'autre part, le ministère a également dans son parc 208 barrages déjà considérés comme non essentiels.

58 En somme, le MDDELCC est responsable de 758 barrages, dont un peu plus du tiers (281 barrages) ne seraient pas essentiels à la mission de l'État et ne seraient pas non plus à conserver à la suite d'une décision gouvernementale. Il faut ajouter à ceux-ci 73 autres barrages pour lesquels le caractère n'a pas encore été déterminé. Le ministère continue cependant de les surveiller et de les entretenir, particulièrement au regard du respect des exigences réglementaires auxquelles sont soumis les barrages à forte contenance.

1. Aux fins du présent rapport, nous utilisons le nom actuel des ministères.

Tableau 5 Répartition des barrages sous la responsabilité du ministère (2014)

	Barrages à forte contenance	Barrages à faible contenance	Petits barrages	Total	
				Nbre	%
Caractère essentiel					
Usage lié à la régularisation, à la faune ou aux parcs	203	61	39	303	40
Usage à des fins municipales	51	23	27	101	13
Autres usages[1]	46	16	11	73	10
Sous-total	300	100	77	477	63
Caractère non essentiel	12	83	113	208	27
Caractère à déterminer	11	19	43	73	10
Total	**323**	**202**	**233**	**758**	**100**

1. Sont compris dans cette catégorie les barrages qui sont accompagnés de l'une des mentions suivantes : « Autres », « Inconnu », « Villégiature et récréatif », « Aucun ».

Source : MDDELCC.

59 Faute de critères précis et vu l'obligation, pour le MDDELCC, d'assurer l'exploitation des barrages municipaux qui lui ont été attribués, des barrages qui ont pourtant des usages similaires ne sont pas traités de manière uniforme. À titre d'exemple, le ministère est responsable de 101 barrages à usage municipal, donc il en assume les coûts liés à l'exploitation, tandis que des municipalités et des municipalités régionales de comté exploitent elles-mêmes plus de 600 barrages.

60 Par ailleurs, le Québec possède des barrages pour lesquels la responsabilité est indéterminée ou relève d'une entité qui n'est pas la plus appropriée. Depuis plus de deux ans, le MDDELCC travaille à l'élaboration d'un processus en vue de déterminer les conditions de prise en charge de ces barrages, mais rien n'est encore en place. Le nombre de ces barrages augmente depuis quelques années : ils étaient 149 en 2014. Voici des détails sur ceux-ci :

- 38 barrages appartenant à l'État, mais pour lesquels aucun ministère ou organisme n'est désigné comme mandataire pour en assurer notamment la surveillance et l'entretien ;
- 41 barrages sous l'administration provisoire de Revenu Québec ;
- 50 barrages sous la responsabilité du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles, qui ne se considère plus comme le mandataire le plus approprié ;
- 20 barrages dont la responsabilité incombe à Hydro-Québec, qui continue d'en assurer la sécurité et l'entretien, alors qu'ils ne sont plus utiles pour la production hydroélectrique.

61 Au regard des barrages associés à Hydro-Québec, le comité interministériel a soulevé le problème dès 2005 et le MDDELCC s'est alors engagé à mener une réflexion avec celle-ci pour proposer une solution au gouvernement à cet égard, ce qui n'a pas encore été fait.

Tarification des services rendus

62 L'exploitation de certains barrages sous la responsabilité du MDDELCC bénéficie à des tiers, tels des municipalités ou des producteurs d'hydroélectricité. Les frais associés à l'exploitation sont rattachés notamment à la surveillance et à l'entretien de barrages ainsi que, le cas échéant, aux opérations effectuées à certains barrages.

63 La loi et le règlement relatifs à la sécurité des barrages ne fixent pas de balises liées à la facturation de ces activités. Afin d'assurer la saine gestion des ressources de l'État et l'équité pour les bénéficiaires, le ministère doit donc élaborer une politique de tarification et voir à son application.

64 Le ministère n'a pas établi de politique de tarification des services rendus aux bénéficiaires de l'exploitation de barrages. Dans les rares cas où une entente à cet égard existe, la tarification n'est pas équitable.

65 Le ministère n'a pas établi de politique de tarification pour les services rendus aux bénéficiaires. Ainsi, les ententes prises avec ceux-ci découlent de négociations au cas par cas, qui peuvent être longues et complexes.

66 Le MDDELCC a conclu seulement 17 ententes pour facturer les services rendus aux bénéficiaires d'une trentaine de barrages. Ces ententes ont été conclues généralement pour une longue période (20 ou 40 ans).

67 La tarification varie d'une entente à l'autre sans que ces variations soient justifiées. Par exemple, pour les cinq ententes que nous avons choisies au hasard, deux se basent notamment sur les frais d'exploitation assumés par le ministère, alors que deux autres se fondent surtout sur une redevance annuelle établie en fonction des kilowattheures produits par l'exploitant d'une turbine en aval du barrage. Enfin, la cinquième entente repose à la fois sur les frais d'exploitation et sur une redevance annuelle liée à la production hydroélectrique. D'autre part, même si deux ententes se basent sur le même paramètre, la méthode de calcul est différente.

68 De même, dans le cas d'ententes plus vieilles qui n'ont pas été mises à jour, le ministère ne facture pas l'ensemble des frais d'exploitation, compte tenu entre autres des nouvelles activités liées à l'évolution de la réglementation sur la sécurité des barrages.

69 Par ailleurs, bien qu'une des cinq ententes vérifiées soit échue depuis 2003, aucune majoration des tarifs n'est applicable depuis le début des négociations pour son renouvellement. Comme le MDDELCC continue de fournir les services pendant cette période, le bénéficiaire a tout avantage à ne pas

conclure l'entente rapidement puisqu'il profite toujours, pendant ce temps, de tarifs anciens et non indexés. Dans une autre entente, il est prévu qu'une somme de 13 250 dollars est révisée en fonction de l'évolution des tarifs de l'hydroélectricité sur le marché ; or, aucune révision n'a été effectuée depuis plus de 20 ans, ce qui représente une perte de près de 180 000 dollars pour le ministère.

70 Notons qu'un seul barrage fait l'objet d'une facturation pour un usage municipal, alors que le ministère surveille, entretient et gère 100 autres barrages pour le même type d'usage, et ce, sans facturer ses services.

71 Enfin, comme nous l'avons exposé précédemment, environ 300 barrages sont utilisés à des fins autres que celles liées à la régularisation du régime hydrique ou à la conservation de la faune. Le coût pour l'exploitation de ces barrages, qui ne seraient pas essentiels à la mission de l'État et qui ne sont pas à conserver à la suite d'une décision gouvernementale, pourrait représenter quelques centaines de milliers de dollars annuellement. À cette somme, il faudrait ajouter une autre centaine de milliers de dollars pour être en mesure de fournir la documentation associée à la sécurité des barrages. L'absence d'entente pour l'exploitation de ces barrages représente donc un manque à gagner d'importance pour le CEHQ, alors que son statut d'agence devrait justement l'inciter à récupérer le coût des services rendus aux bénéficiaires.

Recommandations

72 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère.

4 **Établir les critères servant à déterminer le caractère essentiel des barrages à la mission de l'État et les utiliser pour définir le parc de barrages devant être sous sa responsabilité.**

5 **Établir une politique quant à la tarification des services rendus aux bénéficiaires afin qu'elle soit équitable et veiller à son application dans le plus bref délai.**

2.3 Exploitation des barrages

73 Rappelons que le MDDELCC est responsable de l'exploitation d'un parc de 758 barrages assujettis à la *Loi sur la sécurité des barrages* :

- 323 barrages à forte contenance, dont près du tiers est associé à un niveau des conséquences en cas de rupture de « moyen » à « considérable » ;
- 202 barrages à faible contenance ;
- 233 petits barrages.

74 De plus, 41 barrages, dont 27 à forte contenance, sont sous la responsabilité administrative provisoire de Revenu Québec, mais sont dans les faits exploités par le MDDELCC qui se voit rembourser les frais assumés en vertu d'une entente conclue entre le ministère et Revenu Québec.

75 L'exploitation des barrages à forte contenance comprend tant les activités liées au maintien des infrastructures que celles relatives à la régularisation du régime hydrique et à la préparation aux situations d'urgence.

Maintien des infrastructures

76 La surveillance, l'entretien et les travaux majeurs permettent de maintenir l'état et la fonctionnalité des barrages, ce qui est essentiel pour assurer leur sécurité ainsi que celle des personnes et des biens qui pourraient être touchés en cas de bris majeur ou de rupture.

Surveillance

77 Les activités de surveillance sont, pour une part, des activités réglementées, notamment des inspections dont la fréquence, tout comme la qualification des personnes qui les effectuent, sont prescrites. D'autres activités ne sont pas réglementées, mais font partie des bonnes pratiques à mettre en œuvre en matière de maintien des infrastructures. Par exemple, la **surveillance instrumentale** permet de déceler tout écart du « **comportement** » d'un barrage par rapport à la normale et contribue à diminuer le risque qu'il représente un danger qui ne peut être détecté lors des activités de surveillance réglementées.

La surveillance instrumentale consiste à obtenir et à traiter des données en temps réel, ce qui permet de surveiller l'évolution des risques et de détecter les problèmes liés à l'intégralité de la structure.

On entend par comportement la façon dont la structure réagit aux changements externes, comme les conditions climatiques ou un mouvement de sol. Ce comportement évolue graduellement selon le vieillissement de la structure et doit être suivi de façon constante.

78 En 2014-2015, le ministère a réduit de manière importante la fréquence de ses activités de surveillance, de sorte que leur nombre ne respecte plus le minimum exigé dans le règlement.

79 Jusqu'en mars 2014, le MDDELCC a planifié annuellement ses activités de surveillance selon les exigences réglementaires. En 2013-2014, il a mené à bien ces activités et en a fait le suivi.

80 Cependant, depuis avril 2014, le nombre d'activités de surveillance ne respecte plus les exigences réglementaires. Par exemple, pour les 8 barrages à forte contenance que nous avons choisis au hasard, de 2 à 5 activités de surveillance pour chacun des barrages ont été planifiées et réalisées d'avril à décembre (aucune n'est prévue de janvier à mars). Or, le règlement alors en vigueur, tout comme la version modifiée en novembre 2014, prévoit qu'il faut effectuer de 6 à 12 activités de surveillance par année selon les caractéristiques du barrage. Pour ces 8 barrages, seules 23 des 36 inspections exigeant les compétences d'un ingénieur ont été effectuées en 2014-2015.

81 La baisse de fréquence des activités de surveillance est liée à la mise en œuvre d'un **programme de sécurité** conçu par le MDDELCC. Un tel programme est permis par la *Loi sur la sécurité des barrages* à condition que le propriétaire puisse démontrer que le niveau de sécurité résultant de ce programme est égal ou supérieur à celui qui serait atteint par l'application des normes réglementaires.

Le programme de sécurité contient notamment une planification des activités de surveillance selon une fréquence définie et une description documentée.

82 Ainsi, dans le cas des barrages sous la responsabilité du MDDELCC, la situation est celle-ci : d'une part, le ministère prépare son programme et tente de démontrer que le niveau de sécurité en résultant est acceptable et, d'autre part, il doit analyser ce programme, juger de son acceptabilité et, enfin, l'approuver. Ce double rôle à l'égard des barrages sous sa responsabilité entraîne une préoccupation quant à la capacité du ministère à observer une réelle neutralité dans sa prise de décision.

83 À ce sujet, la Commission scientifique et technique sur la gestion des barrages recommandait en 1997 de désigner, pour veiller à l'application de la loi visant l'amélioration de la sécurité des barrages, un organisme distinct de celui qui exploite les barrages publics, ce qui n'est actuellement pas le cas.

84 Le CEHQ s'est, par ailleurs, inspiré des bonnes pratiques reconnues en matière de surveillance instrumentale. Ce type de surveillance exige que le personnel soit disponible pour prendre les mesures sur le terrain et analyser en temps opportun les données ainsi recueillies. Or, depuis l'été 2013, le retard pour analyser les données s'accumule, le responsable de cette analyse devant parfois remplacer les techniciens et prendre lui-même les mesures. En janvier 2015, ce retard était de cinq mois. Pour pallier celui-ci, il est prévu que toute donnée laissant soupçonner un risque soit communiquée immédiatement à la personne responsable de l'analyse.

Entretien

85 Les travaux requis pour maintenir la capacité de fonctionnement et l'intégrité structurale des barrages comprennent l'entretien préventif et l'entretien correctif, ce dernier permettant de remédier aux anomalies qui ont été détectées, notamment lors de la surveillance.

86 Le MDDELCC ne parvient pas à assurer l'entretien de l'ensemble des barrages sous sa responsabilité conformément aux besoins, et ce, même pour les barrages à forte contenance.

87 Les équipements dont sont munis les barrages nécessitent un entretien préventif. Toutefois, le MDDELCC ne respecte pas la fréquence recommandée par les fabricants. Par exemple, des interventions sur les 181 appareils de levage devraient être menées une fois tous les 2 ans, alors que le ministère planifie de les effectuer tous les 10 ans. D'autres interventions plus complexes sur ces appareils devraient être faites tous les 5 ans, mais le MDDELCC peut prendre jusqu'à 25 ans avant de les réaliser.

88 Le manque d'entretien préventif a généralement un impact direct sur le vieillissement accéléré des équipements et, par le fait même, sur le coût de l'entretien correctif. Par exemple, pour 16 appareils de levage, le MDDELCC n'a pas procédé au changement de lubrifiant en 2006, alors que le recommandait

le fabricant. Lorsqu'il a finalement effectué ce changement pour 4 de ces appareils au cours de 2012, le lubrifiant avait perdu ses propriétés, ce qui a entraîné l'usure de pièces qui ont alors dû être changées. Cela a occasionné une dépense additionnelle de 3 000 à 4 000 dollars par appareil.

89 L'entretien correctif, quant à lui, comprend les travaux de génie civil et de génie mécanique. Les travaux à accomplir en matière de génie civil sont déterminés lors des activités de surveillance des barrages et sont consignés dans un registre mis à jour annuellement. Ils sont généralement classés selon leur **priorité** dans le but d'assurer la sécurité des personnes et des barrages en aval. Ce registre contient près de 600 demandes d'intervention à réaliser, dont près de la moitié sont prioritaires quant à la sécurité.

La priorité des demandes d'intervention s'établit selon quatre niveaux, les deux premiers étant attribués aux travaux nécessaires à la sécurité à court terme.

90 Les travaux d'entretien de génie mécanique sont consignés dans un second registre mis en place depuis deux ans. En décembre 2014, il contenait plus de 50 demandes d'intervention. Toutefois, le ministère nous a informés que ce registre n'est pas complet et que seule la moitié des interventions d'entretien mécanique fait l'objet d'une priorisation. Les deux tiers de ces interventions sont jugés de priorité élevée.

91 Le personnel du Service de la surveillance et de l'entretien se réunit annuellement pour réviser chaque demande d'intervention, que la demande concerne le génie civil ou le génie mécanique, et choisir les interventions à inscrire dans le programme annuel d'entretien. Plusieurs contraintes limitent la sélection de ces interventions, notamment la disponibilité du personnel tant du point de vue du nombre que de celui de la compétence, et la situation géographique des barrages.

92 Sur l'ensemble des demandes d'intervention répertoriées, seulement une trentaine d'activités d'entretien en moyenne peuvent être menées annuellement. Ce nombre est donc très inférieur au nombre d'interventions jugées de priorité élevée, qui sont estimées à plus de 300.

93 Le report de nombreux travaux d'entretien, tant préventifs que correctifs, augmente le déficit d'entretien et implique des coûts plus importants pour les années à venir. De plus, les barrages accusant un déficit d'entretien présentent une diminution significative de leur fonctionnalité, ce qui peut entraîner des risques accrus pour les personnes et les biens en aval de ces barrages. Le CEHQ a informé les autorités du ministère du sérieux retard accumulé par rapport aux travaux d'entretien.

94 Enfin, les changements climatiques génèrent des modifications du régime hydrique et supposent des périodes de redoux en hiver, des crues exceptionnelles ou des périodes d'**étiage** plus importantes, ce qui nécessite que les barrages soient fonctionnels tout au long de l'année. Cela accentue l'importance d'un entretien adéquat des barrages et augmente le coût lié à la surveillance et à l'entretien, alors que le MDDELCC fait déjà face à un déficit d'entretien.

On appelle « étiage » le niveau minimal des eaux d'un cours d'eau. Cette valeur est annuelle, mais s'établit par rapport à plusieurs années.

Travaux majeurs

95 En plus de l'entretien régulier, le MDDELCC doit effectuer des travaux majeurs concernant les barrages, notamment pour respecter les normes édictées par la *Loi sur la sécurité des barrages*. Ces travaux peuvent aller jusqu'à la reconstruction ou à la démolition d'un barrage.

96 Les projets de construction, de reconstruction et de mise aux normes majeure des barrages sous la responsabilité du MDDELCC sont financés au moyen du plan québécois des infrastructures, lequel prévoit un budget d'environ 338 millions de dollars sur une période de 15 ans (jusqu'en 2024) pour mettre en œuvre ces projets.

---

97 Le ministère planifie les travaux majeurs à accomplir quant aux barrages ; cependant, il ne détient pas d'information de gestion de qualité sur l'évolution des travaux relatifs aux projets en cours. Par ailleurs, il n'est pas en mesure de respecter sa planification concernant la démolition de barrages à forte contenance qui ne sont plus essentiels à la mission de l'État.

---

98 Le MDDELCC effectue la planification des travaux majeurs sur un horizon de cinq ans selon l'état des barrages concernés, et celle-ci peut être modifiée suivant l'évolution de cet état.

99 Le ministère suit une trentaine de projets en moyenne par année, ce qui représente environ 20 millions de dollars d'investissements annuels. Généralement, le MDDELCC conçoit les projets à l'interne ; cependant, il fait la plupart du temps appel à des fournisseurs externes pour réaliser les travaux. Pour l'année 2014-2015, une vingtaine de projets représentent chacun moins de 500 000 dollars et 6 projets correspondent chacun à plus de un million.

100 L'information de gestion concernant les projets en cours est contenue dans des tableaux de bord. Ces tableaux ne permettent pas de suivre l'évolution des travaux ni du coût qui y est associé et ne contiennent pas les justifications des modifications apportées aux projets, le cas échéant. Il est donc impossible d'apprécier les écarts entre la planification et la réalité quant au temps de réalisation des projets et à leur coût.

101 De plus, nous avons relevé des erreurs et des incohérences dans ces tableaux de bord. Par exemple, dans l'un d'eux, la somme allouée à des achats divers pour un projet est de 9 000 dollars et elle est accompagnée d'une mention selon laquelle les travaux sont terminés à 50 %. Toutefois, dans le tableau de bord suivant, la somme passe, pour le même projet, à 80 000 dollars, alors que la portion des travaux achevés baisse à 10 %. Aucun commentaire n'accompagne ces écarts. Pour un autre barrage, la date de fin d'un projet, initialement fixée en octobre 2013, a été révisée et est devenue novembre 2013. Les travaux ont été terminés en septembre 2014 ; pourtant, il n'y avait aucune justification pour ce retard dans le document.

102 De même, les dépassements de coût ne font pas l'objet de justifications dans ces tableaux de bord ; parfois, ils sont accompagnés de commentaires très sommaires tels que « augmentation du budget », « prolongation de contrat ». Il faut consulter chaque dossier pour avoir l'information relative à chacun des projets.

103 Par ailleurs, le ministère a planifié la démolition de 11 barrages à forte contenance reconnus comme non essentiels à la mission de l'État, ce qui lui permettrait de diminuer les risques de rupture et de soustraire le gouvernement à toutes les responsabilités civiles associées à ces ouvrages.

104 Or, comme le coût de la démolition de barrages ne peut être financé à même les sommes rendues disponibles par l'intermédiaire du plan québécois des infrastructures selon les règles qui le régissent, ce coût est imputé directement au budget de fonctionnement du ministère. Ce dernier n'est donc pas en mesure de réaliser toutes les démolitions qu'il juge nécessaires.

105 Par exemple, la démolition d'un barrage considéré comme non essentiel depuis 10 ans est estimée à 1,3 million de dollars. Afin de respecter la date limite approuvée dans le calendrier de mise en œuvre des correctifs, la démolition aurait dû avoir lieu avant le 31 décembre 2013. Or, les travaux n'ont pas été planifiés avant l'année 2014-2015. En octobre 2014, la démolition a été de nouveau reportée mais, à la fin de notre vérification, aucune date de réalisation n'avait été fixée.

Régularisation du régime hydrique

106 La régularisation du régime hydrique est assurée notamment par les opérations qu'effectue le MDDELCC sur 51 barrages publics (dont 49 sont à forte contenance) :

- Quarante de ces barrages sont opérés en temps réel : un suivi jour et nuit est assuré et le ministère détermine de manière continue les manœuvres nécessaires à la régularisation des débits et au maintien des niveaux d'eau.
- Onze autres barrages sont opérés de façon saisonnière : les manœuvres d'ouverture et de fermeture des appareils d'évacuation sont effectuées selon les besoins.

Le *Plan de gestion des eaux retenues* décrit l'ensemble des mesures prises par le propriétaire pour gérer de façon sécuritaire les eaux retenues. L'échéancier pour son élaboration est réglementé et dépend notamment du niveau des conséquences associé au barrage en cas de rupture.

La vulnérabilité d'un barrage repose sur plusieurs paramètres : quatre sont physiques (hauteur, type de barrage, capacité de retenue, type de terrain de fondation) et quatre sont variables (âge, zone de sismicité, fiabilité des appareils d'évacuation et état global).

107 Selon les exigences réglementaires, le MDDELCC est tenu d'élaborer et de maintenir à jour un **plan de gestion des eaux retenues** pour chacun des barrages présentant certaines caractéristiques quant à sa vulnérabilité, soit 36 barrages sur les 51 qu'il opère. Il doit également transmettre à la municipalité où est situé le barrage un sommaire du plan de gestion le plus tôt possible après son élaboration.

108 Par ailleurs, selon les bonnes pratiques, un manuel d'opération doit être produit : il décrit, entre autres, les installations et les directives liées à l'exploitation du barrage, que ce soit en situation normale ou en situation d'urgence. Ainsi, tout opérateur est en mesure de réaliser de façon sécuritaire les opérations demandées, même s'il est peu familier avec le barrage concerné.

109 Le ministère exerce une surveillance et une analyse régulière des conditions hydrologiques liées aux barrages qu'il opère. Cependant, la documentation portant sur les activités de régularisation n'est pas toujours élaborée et diffusée de manière à permettre aux intervenants de disposer de l'information nécessaire en temps opportun.

110 Le MDDELCC fixe des balises de gestion des eaux retenues en vue d'assurer la sécurité des biens et des personnes et de respecter les ententes prises avec des bénéficiaires.

111 Pour tous les barrages qui font l'objet d'un suivi continu, le personnel responsable des opérations de régularisation dispose de données sur les niveaux ou les débits d'eau, lesquelles sont reçues toutes les 15 minutes. Il dispose également d'un système informatique permettant notamment, pour l'ensemble des barrages, d'évaluer les différents scénarios quant à l'ouverture ou à la fermeture des appareils d'évacuation. Un autre modèle permet d'estimer, pour la moitié des barrages, les apports en eaux en vue de planifier les opérations nécessaires.

112 En période de crue, des rencontres sont prévues périodiquement afin d'accroître l'échange d'information entre les employés responsables des opérations de régularisation et le personnel spécialisé dans les prévisions hydrologiques. Une procédure est établie pour que chaque manœuvre soit attribuée à un membre du personnel sur le terrain. Des moyens de communication ainsi qu'un outil informatique permettent de contrôler l'exécution des opérations pour les barrages gérés en temps réel.

113 Pour les barrages qui sont opérés de façon saisonnière, le CEHQ utilise des données prises par son personnel à l'aide d'appareils de mesure à chacun des emplacements. Les moyens de communication nécessaires sont en place pour assurer la transmission de ces données au personnel responsable de la planification des opérations de régularisation.

114 D'autre part, le MDDELCC a élaboré un plan de gestion des eaux retenues pour chacun des 36 barrages visés par cette obligation réglementaire. Cependant, pour 20 barrages, les plans ont été produits après l'échéance prévue dans le *Règlement sur la sécurité des barrages*. Les plans de 14 des barrages étaient en retard de plus d'un an, dont 5, de plus de 4 ans.

115 La transmission du sommaire du plan de gestion des eaux retenues à chacune des municipalités concernées n'a eu lieu que pour la moitié des barrages auxquels s'applique cette obligation. Les municipalités qui n'ont pas été informées des **contraintes d'exploitation** relatives aux barrages situés sur leur territoire sont moins en mesure d'en évaluer les conséquences, notamment les risques d'inondation. Notons que, lorsque le ministère transmet le sommaire de ce plan, il a comme bonne pratique d'en envoyer également une copie aux municipalités et aux municipalités régionales de comté proches du barrage concerné.

Les contraintes d'exploitation sont l'ensemble des valeurs de débit et de niveau dont il faut tenir compte pour les activités liées à la gestion des eaux retenues.

116 Nous nous sommes penchés de façon plus particulière sur le contenu des plans élaborés pour les huit barrages à forte contenance que nous avons visités et qui sont opérés en temps réel ou de façon saisonnière. Ils sont conformes à ce qui est énoncé dans le règlement, à l'exception d'un plan et de son sommaire qui ne comprennent pas le niveau maximal des eaux retenues.

117 Par ailleurs, l'élaboration des manuels d'opération n'est toujours pas terminée : pour plus de la moitié des 51 barrages opérés par le ministère, il n'y a pas de manuel ou, s'il y en a un, il est périmé ou incomplet ; cependant, 6 manuels sont en cours d'élaboration. Cette lacune quant à la documentation rend le ministère vulnérable, particulièrement en situation d'urgence.

118 Le MDDELCC a produit un manuel d'opération uniquement pour deux des huit barrages que nous avons visités. De plus, nous n'avons pas été en mesure de les obtenir sur place, ce qui réduit grandement leur utilité en cas de besoin.

Préparation aux situations d'urgence

Le *Plan de mesures d'urgence* prévoit les mesures qui seront prises par le propriétaire en cas de rupture déclarée ou imminente du barrage pour protéger les personnes et les biens en amont ou en aval du barrage et atténuer les effets du sinistre. L'échéance pour sa production est réglementée et dépend notamment du niveau des conséquences.

119 Le MDDELCC doit élaborer et maintenir à jour le ***Plan de mesures d'urgence*** pour chaque barrage à forte contenance sous sa responsabilité qui est associé à un niveau des conséquences en cas de rupture égal ou supérieur à « moyen ». Une carte d'inondation, représentant le territoire touché par la rupture d'un barrage, à la fois lors de conditions normales et au moment d'une période de crue, fait partie intégrante de ce plan. Cette carte indique aussi le temps de propagation de la vague provoquée par la rupture de l'ouvrage.

120 Le ministère doit également transmettre un sommaire du plan de mesures d'urgence à la municipalité où le barrage est construit, et ce, le plus tôt possible suivant l'élaboration de ce plan. C'est grâce à ce sommaire et à la carte d'inondation qui l'accompagne que la municipalité est en mesure de se préparer à l'éventualité de la rupture du barrage.

121 Par ailleurs, le MDDELCC doit assurer la formation de l'ensemble du personnel participant à la mise en œuvre des plans de mesures d'urgence. Selon le règlement, il doit également veiller à ce que des exercices préparatoires aux situations de rupture déclarée ou imminente soient réalisés périodiquement.

122 Le MDDELCC ne respecte pas les exigences relatives aux plans de mesures d'urgence : ceux-ci n'ont pas été produits ou ne sont pas conformes pour près de 20 % des barrages. De plus, la préparation du personnel affecté à la gestion des situations d'urgence est insuffisante.

123 Le MDDELCC devait élaborer un plan de mesures d'urgence pour 100 barrages sous sa responsabilité ; or, il ne l'a pas fait pour 7 d'entre eux et, pour 11 autres, il n'a produit qu'un plan préliminaire en 2003. Ce dernier ne peut remplacer le plan de mesures d'urgence requis puisque la carte qui l'accompagne n'est pas conforme aux exigences.

124 Pour 33 barrages, le plan a été élaboré après l'échéance fixée dans le règlement et le retard moyen est supérieur à quatre ans. Or, tant qu'un plan n'est pas réalisé, son sommaire ne peut pas être transmis aux municipalités concernées. Ces dernières ne peuvent donc pas se préparer à la rupture éventuelle des barrages sur leur territoire.

125 Les sommaires des plans terminés ont été transmis aux municipalités concernées, à une exception près. D'autre part, le ministère a décidé de les envoyer également aux municipalités et aux municipalités régionales de comté voisines ainsi qu'à d'autres organisations, dont le ministère de la Sécurité publique et le ministère des Transports du Québec.

126 Parmi les 10 barrages que nous avons visités, un n'a toujours pas fait l'objet d'un plan de mesures d'urgence, alors que le ministère est soumis à cette exigence légale depuis 2010 pour ce barrage. En matière de conformité, les plans afférents à 2 des 9 autres barrages présentent une lacune : la carte d'inondation ne présente pas le territoire touché par la rupture du barrage lors de conditions normales.

127 Par ailleurs, le MDDELCC s'est doté en 2011 d'un plan de mesures d'urgence organisationnel relatif à l'ensemble des barrages sous sa responsabilité. Une version révisée a été approuvée par le comité de direction du CEHQ en 2014 ; cependant, une des directives prévues en cas d'urgence reste à préciser. Le personnel affecté à la gestion des situations d'urgence a été sensibilisé au plan de mesures d'urgence organisationnel et un programme de formation et d'exercices se rapportant aux mesures d'urgence a été élaboré ; toutefois, ce programme n'a pas encore été mis en œuvre.

128 Enfin, le ministère n'a pas organisé d'exercice préparatoire aux situations de rupture déclarée ou imminente pour son personnel depuis 2006, alors que cela est exigé par le règlement. Depuis 2011, des employés du MDDELCC ont cependant participé à des exercices organisés par le ministère de la Sécurité publique : deux exercices visaient à évaluer l'efficacité de la procédure d'alerte téléphonique, le troisième était une étude de cas pour une rivière en crue.

Reddition de comptes

129 Les activités et les ressources du CEHQ sont régies par le même cadre légal et réglementaire que celui du MDDELCC, selon la convention de performance et d'imputabilité signée en 2001 entre les deux parties. Il s'agit notamment de la *Loi sur l'administration publique*, laquelle instaure un cadre de gestion axé sur les résultats et sur le respect du principe de la transparence.

130 La reddition de comptes du ministère ne permet pas d'apprécier sa performance relativement à l'exploitation des barrages sous sa responsabilité.

131 La reddition de comptes concernant l'exploitation des barrages faite par le CEHQ est intégrée dans le rapport annuel de gestion du MDDELCC depuis 2009-2010. Cette reddition de comptes ne porte pas sur certains aspects essentiels associés aux barrages sous sa responsabilité. En effet, elle ne donne aucune information au sujet de certains problèmes en lien avec le déficit d'entretien ; par exemple, on n'y aborde pas la difficulté à maintenir une surveillance adéquate ou celle liée au report de travaux d'entretien, de reconstruction ou de mise aux normes. On ne traite pas non plus du report des projets de démolition de barrages désuets non essentiels à la mission de l'État, projets qui étaient pourtant planifiés.

132 De même, les indicateurs présentés par le ministère ne permettent pas de mesurer sa performance en matière d'exploitation des barrages ni d'apprécier les résultats par rapport à l'ampleur du travail à effectuer. Par exemple, pour 2011-2012 et 2012-2013, le ministère s'est fixé comme cibles de mettre aux normes 18 puis 20 barrages et de démolir 3 barrages non essentiels à la mission de l'État par année. Cependant, on ne peut apprécier la performance du MDDELCC puisqu'on ne connaît pas le nombre total de barrages non essentiels à démolir ni le nombre de barrages requérant une mise aux normes. Des indicateurs tels le taux de démolition et le taux de mise aux normes auraient été plus révélateurs.

133 En 2012-2013, le plan d'action du CEHQ contenait notamment deux objectifs liés à la révision de l'entente relative à l'exploitation des barrages de Revenu Québec et au renouvellement d'ententes concernant les activités de régularisation. Ces objectifs n'ont pas été atteints et le MDDELCC n'en présente pas les résultats dans son rapport annuel de 2012-2013. Le ministère n'a pas maintenu ces objectifs dans le plan d'action de l'année suivante, et le rapport annuel 2013-2014 ne présente aucune indication pour appuyer l'abandon de ces objectifs stratégiques en matière d'exploitation des barrages.

134 Enfin, la convention de performance et d'imputabilité n'a pas été révisée depuis sa signature en 2001, alors qu'elle comporte certaines modalités qui ne sont plus adaptées à la réalité depuis plusieurs années.

Recommandations

135 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère.

6 **Effectuer les activités de surveillance des barrages conformément aux exigences réglementaires.**

7 **Procéder à l'entretien des barrages de manière à en assurer le fonctionnement et la sécurité.**

8 **Améliorer la qualité de l'information de gestion portant sur le suivi des projets de travaux majeurs en cours et à venir.**

9 **Produire et diffuser, en conformité avec les exigences réglementaires et les bonnes pratiques, la documentation se rapportant à la régularisation du régime hydrique et aux situations d'urgence.**

10 Assurer une préparation suffisante du personnel qui a un rôle à jouer dans les situations d'urgence.

11 Procéder à une reddition de comptes permettant d'apprécier sa performance relativement à la gestion des barrages sous sa responsabilité.

2.4 Prise en compte des principes de développement durable

136 La *Loi sur le développement durable*, adoptée en 2006, vise à rendre formelle la démarche du gouvernement du Québec en matière de développement durable et à en assurer la pérennité. Elle a pour objet d'instaurer un nouveau cadre de gestion au sein de l'Administration afin que l'exercice de ses pouvoirs et de ses responsabilités s'inscrive dans la recherche d'un développement durable, et ce, à tous les niveaux et dans toutes les sphères d'intervention.

137 Le MDDELCC est assujetti à cette loi, tout comme environ 120 autres entités, dont les ministères et les organismes du gouvernement touchés par la *Loi sur le vérificateur général*.

138 Les 16 principes énoncés dans la *Loi sur le développement durable* ainsi que la stratégie gouvernementale sont les assises de cette démarche. Pour respecter l'esprit de la loi, il est nécessaire de prendre en compte l'ensemble de ces principes lors du processus d'élaboration ou de révision des actions gouvernementales structurantes, c'est-à-dire celles qui ont des effets majeurs, comme les lois, les règlements, les programmes ou les politiques.

139 La **prise en compte des principes** nécessite l'utilisation d'une méthode favorisant une réflexion structurée, et ce, dans la perspective d'une amélioration des actions structurantes. En 2007, le MDDELCC, en tant que coordonnateur de la démarche gouvernementale en matière de développement durable, a proposé aux entités assujetties le *Guide pour la prise en compte des principes de développement durable*, lequel définit une méthode complète comprenant une réflexion en trois étapes :

- Dépistage : cibler les actions pour lesquelles les principes seront pris en compte, les actions structurantes étant privilégiées.
- Cadrage : déterminer les liens entre chacun des principes et une action, et évaluer l'importance de ces liens.
- Bonification : proposer des pistes de bonification pour chaque action et décider lesquelles devraient être mises en œuvre.

140 Les entités sont libres d'utiliser cette méthode telle quelle ou de l'adapter en fonction de leur réalité particulière, mais elles doivent respecter son caractère structuré et sa finalité. De même, la prise en compte des principes ne constitue pas une simple formalité à accomplir ou une série de documents à remplir mécaniquement. De fait, des **conditions favorisant le succès** doivent être réunies afin que les entités puissent progresser dans la recherche d'un développement durable.

La prise en compte des principes de développement durable a fait l'objet, en 2013, de travaux particuliers du commissaire lors d'une mission portant sur l'application de *la Loi sur le développement durable*.

Les conditions favorisant le succès de la prise en compte des principes sont les suivantes :

- l'adhésion des gestionnaires ;
- la formation préalable des personnes concernées ;
- la prise en compte des principes au moment opportun ;
- la consultation des personnes ou des organisations touchées par les décisions ;
- la production d'un bilan des travaux liés à la prise en compte des principes ;
- la communication des résultats aux autorités.

141 Le ministère n'a pas pris en compte en temps opportun les principes de développement durable lors de la révision du cadre légal sur la sécurité des barrages. Il a ainsi manqué une occasion de donner l'exemple à titre de coordonnateur de la démarche gouvernementale.

142 Pour la révision du *Règlement sur la sécurité des barrages*, mis en vigueur en 2014, le ministère n'a pas mené de travaux associés à la prise en compte des principes de développement durable. Compte tenu de cette absence, nous n'avons pas fait de vérification relativement à la mise en place des conditions favorisant le succès d'une telle prise en compte.

143 Le CEHQ a cependant porté à notre attention le fait qu'il a rempli une fiche en vue d'informer les autorités du ministère concernant le projet de règlement. Cette fiche fait l'adéquation entre le projet de règlement, au terme des travaux de révision, et les principes de développement durable. Cela ne représente toutefois pas une démarche structurée de prise en compte des principes.

144 À la fin de nos travaux, le MDDELCC a entamé la prise en compte des principes du développement durable dans le cadre de la révision de la *Loi sur la sécurité des barrages*. Cependant, les travaux relatifs à cette révision étaient déjà pratiquement terminés. Cela va à l'encontre de l'une des conditions de succès liées à la prise en compte ; en effet, il est important que celle-ci soit effectuée dès le début des travaux.

145 Le ministère, en ne mettant pas à profit le potentiel offert par la prise en compte des principes de développement durable, a manqué une occasion d'intégrer la recherche d'un développement durable dans l'exercice de ses responsabilités.

Recommandation

146 La recommandation suivante s'adresse au ministère.

12 **Prendre en compte les principes de développement durable, de façon complète et structurée, lors de l'élaboration ou de la révision de ses actions structurantes.**

Commentaires de l'entité vérifiée

L'entité vérifiée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

Commentaires du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques

« Le ministère est d'accord à mettre en œuvre l'ensemble des recommandations énoncées par le Vérificateur général concernant les activités du Centre d'expertise hydrique du Québec.

« Celles-ci visent la mise en place de mesures correctrices de nature administrative auxquelles le ministère donnera suite. Le ministère peut toutefois affirmer qu'il n'y a pas de situation à risque pour la sécurité de la population et qu'il s'est toujours assuré d'intervenir avec diligence et par des actions directes sur les barrages lorsque la situation l'exigeait.

« Le ministère est déjà en mesure de répondre adéquatement aux situations d'urgence. Il réagit promptement à chaque printemps à des crues soudaines ou particulières et il s'associe aux activités du ministère de la Sécurité publique en période de crues printanières, ce dernier agissant comme coordonnateur gouvernemental.

« Enfin, le ministère continuera à travailler avec l'ensemble des ministères et organismes gouvernementaux concernés afin de s'assurer d'une gestion efficace des barrages et d'être en mesure de donner suite à l'ensemble des recommandations. »

Annexes et sigles

Annexe 1 Objectifs de vérification et portée des travaux

Annexe 2 Niveau des conséquences en cas de rupture d'un barrage

Sigles

CEHQ Centre d'expertise hydrique du Québec

ETC Équivalent temps complet

MDDELCC Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques

Annexe 1 Objectifs de vérification et portée des travaux

Objectifs de vérification

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à la présente mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Ces critères émanent principalement des lois, des règlements et des directives qui encadrent les activités du CEHQ et du ministère à l'égard de la sécurité et de l'exploitation des barrages ainsi que des principes reconnus de saine gestion. Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les normes de certification présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*.

Objectifs de vérification	Critères d'évaluation
S'assurer que le ministère veille à l'application de la *Loi sur la sécurité des barrages* et de son règlement.	Le ministère : ▪ effectue un suivi diligent de l'application de la *Loi sur la sécurité des barrages* et de son règlement en ce qui a trait aux barrages à forte contenance ; ▪ met en œuvre, le cas échéant, les actions nécessaires pour assurer l'application de la loi et de son règlement.
S'assurer que le ministère gère le parc de barrages sous sa responsabilité dans un souci de sécurité et de manière efficiente.	Le ministère : ▪ surveille l'état des barrages et en effectue l'entretien ainsi que la mise aux normes en temps opportun ; ▪ régularise le régime hydrique, notamment grâce à : – la surveillance continue du niveau des eaux ; – l'élaboration et l'application des plans de gestion des eaux retenues ; – l'élaboration et la mise à jour des plans de mesures d'urgence ; – l'opération appropriée des appareils d'évacuation au moment opportun ; ▪ facture avec diligence les services rendus.
S'assurer que le ministère rend compte de sa performance à l'égard de la sécurité et de la gestion des barrages.	Le ministère : ▪ utilise les indicateurs pertinents pour mesurer sa performance ; ▪ publie en temps opportun une reddition de comptes liée au plan d'action du CEHQ.
S'assurer que le ministère prend en compte les principes de développement durable lors de l'élaboration ou de la révision d'actions structurantes liées aux barrages.	Le ministère : ▪ utilise une méthode complète et structurée qui permet de prendre en compte l'ensemble des principes de développement durable ; ▪ a mis en place les conditions favorisant le succès de la prise en compte des principes de développement durable.

Portée des travaux

Cette vérification porte sur la sécurité des barrages au Québec et sur l'exploitation des barrages sous la responsabilité du CEHQ, unité administrative du MDDELCC. Les recommandations formulées à la suite de ces travaux s'adressent donc à ce ministère ; cependant, elles pourront inspirer d'autres entités responsables de la gestion de barrages afin qu'elles améliorent leurs pratiques de gestion à cet égard.

Pour mener à bien nos travaux, nous avons réalisé des entrevues avec les représentants de l'entité vérifiée, plus particulièrement ceux du CEHQ, et nous avons effectué des analyses de divers documents. De plus, nous avons étudié des dossiers et diverses données provenant des systèmes d'information du CEHQ. Nous avons également visité 10 barrages.

Les travaux se sont déroulés de septembre 2014 à janvier 2015. Notre vérification a porté principalement sur les années 2011-2012, 2012-2013 et 2013-2014 ; toutefois, certains éléments ont trait à des situations antérieures à cette période.

Annexe 2 Niveau des conséquences en cas de rupture d'un barrage

Niveau des conséquences	Caractéristiques du territoire touché
Considérable	▪ Territoire habité en permanence comptant 10 000 habitants et plus ▪ Territoire comprenant des infrastructures ou des services d'importance considérable – un autre barrage pour lequel le niveau des conséquences d'une rupture est « considérable » – un hôpital – un complexe industriel majeur – un site important d'entreposage de matières dangereuses
Très important	▪ Territoire habité en permanence comptant plus de 1 000 habitants et moins de 10 000 habitants ▪ Territoire comprenant des infrastructures ou des services très importants – un autre barrage pour lequel le niveau des conséquences d'une rupture est « très important » – une autoroute ou une route nationale – une entreprise comptant 500 employés et plus – un parc industriel – un site d'entreposage de matières dangereuses
Important	▪ Territoire habité en permanence comptant 10 résidences et plus et moins de 1 000 habitants ▪ Territoire comportant une installation commerciale qui est exploitée à l'année et offre de l'hébergement pour 25 personnes et plus ou compte 10 unités d'hébergement et plus ▪ Territoire comprenant des infrastructures ou des services importants – un autre barrage pour lequel le niveau des conséquences d'une rupture est « important » – une route régionale – une ligne de chemin de fer (transcontinentale ou transfrontalière) – une école – une entreprise comptant de 50 à 499 employés
Moyen	▪ Territoire habité soit en permanence et comptant moins de 10 résidences, soit occasionnellement et comptant 10 chalets ou résidences saisonnières et plus ▪ Territoire comportant une installation commerciale – une installation saisonnière offrant de l'hébergement pour 25 personnes et plus ou comptant 10 unités d'hébergement et plus – une installation exploitée à l'année et offrant de l'hébergement pour moins de 25 personnes ou comptant moins de 10 unités d'hébergement ▪ Territoire comprenant des infrastructures ou des services de moyenne importance – un autre barrage pour lequel le niveau des conséquences d'une rupture est « moyen » – une route servant à canaliser la circulation vers des routes plus importantes – une ligne de chemin de fer (locale ou régionale) – une entreprise comptant moins de 50 employés – une prise d'eau principale alimentant une municipalité, que cette prise soit située en amont ou en aval du barrage

Niveau des conséquences	Caractéristiques du territoire touché
Faible	▪ Territoire habité occasionnellement et comptant moins de 10 chalets ou résidences saisonnières ▪ Territoire comportant une installation commerciale qui offre de l'hébergement pour moins de 25 personnes ou qui compte moins de 10 unités d'hébergement (10 chalets, 10 emplacements de camping, 10 chambres de motel, etc.) ▪ Territoire comprenant des infrastructures ou des services de faible importance – un autre barrage pour lequel le niveau des conséquences d'une rupture est « faible » – une route locale
Minimal	▪ Territoire non habité ▪ Territoire comprenant des infrastructures ou des services de peu d'importance – un autre barrage pour lequel le niveau des conséquences d'une rupture est « minimal » – un chemin d'accès aux ressources – une terre agricole – une installation commerciale sans hébergement

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2015-2016

Rapport du commissaire au développement durable
Printemps 2015

CHAPITRE

4

Parcs nationaux et Société des établissements de plein air du Québec

Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs
Société des établissements de plein air du Québec

Faits saillants

Objectifs des travaux

Les parcs nationaux préservent la diversité biologique et les paysages des régions naturelles du Québec au bénéfice des générations actuelles et futures. Le ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs (MFFP) est responsable des parcs nationaux et en assure l'ensemble des fonctions de conservation et de mise en valeur. Quant à la Société des établissements de plein air du Québec (SEPAQ), elle s'est vu confier l'exploitation de 23 parcs.

Nous voulions :

- déterminer si le ministère et la Société mettent en œuvre les moyens nécessaires pour assurer la conservation du patrimoine naturel liée aux parcs nationaux ;
- nous assurer que la Société respecte la réglementation et les saines pratiques relatives à certains aspects de sa gestion ;
- nous assurer que la Société a pris en compte les principes de développement durable lors de l'élaboration ou de la révision d'actions structurantes.

Le rapport entier est disponible au www.vgq.qc.ca.

Résultats de la vérification

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de la vérification concernant les parcs nationaux et la SEPAQ.

Les documents d'encadrement du MFFP concernant la conservation du patrimoine naturel des parcs nationaux sont dépassés. La politique sur les parcs nationaux date de 1982 et ne reflète plus vraiment la réalité. De plus, le plan directeur requis pour chaque parc est parfois absent (3 parcs) ou n'a jamais été finalisé (9 parcs). Les plans terminés datent en moyenne de 20 ans et ceux qui n'ont jamais été finalisés, de 23 ans. En outre, le ministère n'a pas poursuivi sa participation au comité consultatif de chacun des parcs. Compte tenu de ces lacunes, il peut difficilement connaître l'état de conservation dans les parcs et s'assurer que leur objectif prioritaire est atteint.

La SEPAQ a défini et structuré des actions liées à la conservation du patrimoine naturel dans les parcs qu'elle exploite, mais ces actions pourraient être améliorées. Elle a établi une stratégie de conservation, un plan de conservation pour chacun des parcs et un programme de suivi de l'intégrité écologique. Cependant, elle n'a pas de portrait complet de l'état d'avancement des actions mentionnées dans les plans de conservation. Pour le suivi de l'intégrité écologique, le comité chargé d'étudier la validité et la pertinence des indicateurs n'a pas revu ces questions à la lumière des premiers résultats diffusés en 2014.

L'information diffusée sur la conservation du patrimoine naturel dans les parcs nationaux est incomplète. Le ministère ne publie officiellement aucune reddition de comptes relativement à la conservation du patrimoine naturel dans les parcs. Quant à la reddition de comptes de la SEPAQ, elle ne permet pas d'apprécier sa performance en matière de conservation ni de saisir l'ampleur de ce qu'il reste à accomplir dans les parcs.

Le conseil d'administration de la SEPAQ accomplit les principales fonctions prévues dans la loi ; toutefois, il devrait porter une attention plus soutenue au suivi de l'intégrité écologique et au processus d'attribution de contrats. De même, il n'a pas approuvé, comme le requérait la loi, des documents, soit le rapport annuel d'activités et la politique de divulgation financière.

Pour l'attribution des contrats, la SEPAQ suit généralement un processus transparent et équitable. La Société a quelques fois dérogé aux modes d'attribution prévus ou aux saines pratiques reconnues. D'autre part, les clauses de sa politique relatives aux propositions non sollicitées, aux recours exclusifs à des fournisseurs du Québec et aux autorisations particulières ne sont pas suffisamment précises.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du MFFP et de la SEPAQ. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

Les entités vérifiées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires des entités vérifiées.

Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

Recommandations au ministère

1 Réviser la politique et les autres documents lui servant à encadrer les activités de conservation du patrimoine naturel dans les parcs nationaux et établir clairement ses responsabilités et celles de la Société à cet égard.

2 Participer activement au comité consultatif en place pour chacun des parcs afin d'obtenir l'information nécessaire pour jouer pleinement son rôle de gestionnaire.

Recommandations au ministère et à la Société

5 Publier une reddition de comptes qui permet d'apprécier leur performance en matière de conservation du patrimoine naturel.

Recommandations à la Société

3 S'assurer que le suivi instauré permet de connaître l'état d'avancement des actions mentionnées dans les plans de conservation.

4 Vérifier que tout changement au Programme de suivi de l'intégrité écologique est documenté et que les actions correctives à mettre en place sont consignées.

6 S'assurer que le conseil d'administration reçoit de l'information suffisante en temps opportun afin qu'il puisse exercer son rôle de gouvernance relativement à la *Stratégie de conservation* et au Programme de suivi de l'intégrité écologique, ainsi qu'au regard des contrats attribués.

7 Préciser la politique concernant les frais engagés par ses employés pour établir les montants de référence liés à l'hébergement en dehors de la région administrative de la Capitale-Nationale ainsi que les frais de fonction admissibles.

8 Préciser, dans la politique d'attribution des contrats, les clauses relatives aux propositions non sollicitées, aux recours exclusifs à des fournisseurs du Québec et aux autorisations particulières.

9 Maintenir ses efforts en vue de s'assurer que les acquisitions sont effectuées selon le régime de concurrence.

10 Bonifier la reddition de comptes du rapport annuel d'activités afin de permettre de mieux apprécier sa performance.

12 Prendre en compte les principes de développement durable, de façon complète et structurée, lors de l'élaboration ou de la révision de ses actions structurantes.

Recommandations au conseil d'administration de la Société

11 Procéder à l'approbation des documents, comme cela est requis par la loi, et assurer le suivi du programme lié à l'intégrité écologique et de l'attribution des contrats.

Table des matières

1 **Mise en contexte** 6

2 **Résultats de la vérification** 11

2.1 **Conservation du patrimoine naturel dans les parcs nationaux** 11

Encadrement des activités

Conservation dans les parcs exploités par la Société

Mécanismes de coordination

Reddition de comptes publique concernant la conservation

Recommandations

2.2 **Gestion par la Société** 18

Gouvernance

Personnel d'encadrement et frais engagés par celui-ci

Attribution des contrats

Reddition de comptes

Recommandations

2.3 **Prise en compte des principes de développement durable** 26

Recommandation

Commentaires des entités vérifiées 28

Annexes et sigles 29

Équipe

Caroline Rivard
Directrice de vérification

Isabelle Bouchard
Roberto Grondin
Chantal Rainville
Laurence Roy-Grégoire

1 Mise en contexte

1 Le territoire québécois couvre une superficie d'environ 1,7 million de km^2, dont 92 % appartiennent à l'État. Dans une perspective de développement durable, l'un des principaux défis quant à ce territoire est de parvenir à un juste équilibre entre la conservation et l'exploitation des ressources. Parmi les moyens retenus par le gouvernement pour conserver et mettre en valeur une partie du territoire, mentionnons la création de parcs nationaux. Un peu plus de 2 % des terres du domaine de l'État sont actuellement désignées comme parc national.

Parcs nationaux

2 Les parcs nationaux préservent la diversité biologique et les paysages des régions naturelles du Québec au bénéfice des générations actuelles et futures. Par leur présence, ils concourent au fonctionnement de mécanismes écologiques importants, par exemple la régulation du climat local ainsi que la filtration de l'eau et de l'air. De plus, le maintien de couverts forestiers contribue à la lutte contre les changements climatiques par la séquestration du carbone. Ces parcs offrent également des lieux privilégiés pour la recherche scientifique et l'acquisition de connaissances, activités qui permettent de mieux comprendre les processus écologiques et l'impact des activités humaines sur ceux-ci. Enfin, ils constituent un levier de développement économique pour plusieurs régions du Québec. En effet, selon une étude commandée par la Société des établissements de plein air du Québec (SEPAQ), les parcs nationaux qu'elle exploite génèrent un produit intérieur brut de 346 millions de dollars et des revenus aux gouvernements de 111 millions, et représentent 5 200 emplois directs et indirects.

3 La *Loi sur les parcs*, adoptée en 1977, permet au gouvernement d'établir un parc sur toute partie des terres du domaine de l'État et désigne le ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs (MFFP)[1] comme responsable de la gestion des parcs. En 1999, le ministre responsable des parcs confie par entente à la SEPAQ les responsabilités relatives à l'exploitation des 18 parcs alors existants.

4 La mission de conservation des parcs est renforcée en 2001 par une modification apportée à la loi. Cette dernière entend par parc « un parc national dont l'objectif prioritaire est d'assurer la **conservation et la protection** permanente de territoires représentatifs des régions naturelles du Québec ou de sites naturels à caractère exceptionnel, notamment en raison de leur diversité biologique, tout en les rendant accessibles au public pour des fins d'éducation et de **récréation extensive** ».

La conservation et la protection d'un territoire incluent, pour la SEPAQ et le ministère, celles de son patrimoine naturel et, implicitement, celles de son patrimoine culturel.

La récréation extensive est un type de récréation caractérisée par une faible utilisation du territoire et par des équipements peu élaborés.

5 Puis, en 2004, le gouvernement réitère sa volonté de confier l'exploitation à la SEPAQ des parcs nationaux situés au sud du 50^e parallèle en la précisant dans la loi constitutive de la Société et la *Loi sur les parcs*.

1. Aux fins du présent rapport, nous utilisons le nom actuel du ministère.

6 En 2014, le réseau des parcs du Québec compte 26 parcs nationaux : 23 sont exploités par la SEPAQ et 3 le sont par l'Administration régionale Kativik. Les parcs nationaux et certaines de leurs caractéristiques sont présentés à l'annexe 2.

7 L'étendue des parcs exploités par la SEPAQ varie grandement de l'un à l'autre. Le parc national de Miguasha est le plus petit, soit moins de 1 km^2, alors que le parc national du Mont-Tremblant, d'une superficie de 1 510 km^2, est le plus vaste. Du fait notamment de leur situation géographique, certains de ces parcs nationaux accueillent un nombre de visiteurs beaucoup plus élevé que d'autres. Ainsi, pour l'année 2012-2013, quatre de ces parcs cumulaient à eux seuls près de 60 % de la fréquentation totale des parcs confiés à la SEPAQ.

8 Les parcs nationaux comportent des défis en matière de conservation qui sont différents. Ces défis sont influencés par les caractéristiques du milieu naturel, de l'écosystème et du paysage de chacun des parcs. Par exemple, la protection du caribou et de son habitat prend beaucoup d'importance pour le parc national de la Gaspésie, alors que la préservation de la zone marine, du littoral et de la faune marine doit faire l'objet d'une attention particulière dans le parc national du Bic.

9 Dans le but de faire découvrir aux visiteurs la richesse du patrimoine lié aux parcs, la SEPAQ offre des activités éducatives. Il peut s'agir, entre autres, d'une rencontre avec un garde-parc, de causeries ou, plus récemment, d'activités offertes au moyen d'outils technologiques (bornes interactives, applications mobiles). Ces activités s'adressent à diverses clientèles, telles les familles et les personnes faisant partie du milieu scolaire.

10 De même, des activités de récréation extensive peuvent être organisées. Il peut s'agir, par exemple, de canotage, de ski de fond ou de randonnées pédestres. Enfin, environ 85 % des parcs exploités par la SEPAQ proposent des possibilités d'hébergement (camping, refuge ou chalet).

Société des établissements de plein air du Québec

11 La SEPAQ est en activité depuis 1985. Elle est gérée par un conseil d'administration formé de neuf membres nommés par le gouvernement. Sa mission est « de rendre accessibles, de développer et d'assurer la pérennité du territoire, des sites touristiques et des actifs qui lui sont confiés en tenant compte des dimensions publique, environnementale, sociale et économique ».

12 La Société exerce ses activités dans trois secteurs :

- Le secteur des parcs comprend 23 parcs nationaux et le parc marin du Saguenay–Saint-Laurent, ce dernier étant exploité conjointement avec Parcs Canada.
- Le secteur faunique compte 15 réserves et la pourvoirie Sépaq Anticosti. Celles-ci représentent une superficie d'environ 70 000 km^2. Les réserves fauniques, créées en vertu de la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*, sont vouées à la conservation, à la mise en valeur

et à l'utilisation de la faune ainsi qu'accessoirement à la pratique d'activités récréatives. Par ailleurs, l'exploitation des ressources naturelles, tels la forêt, les mines et le pétrole, est permise dans les réserves fauniques. La SEPAQ peut procéder à des améliorations dans les réserves ou à des constructions sur les territoires, y organiser des activités, y fournir des services ou y exploiter des commerces.

- Les centres touristiques sont au nombre de neuf. Ils ont comme mission de préserver et de mettre en valeur certaines richesses patrimoniales et des équipements touristiques confiés à la SEPAQ par le gouvernement. Ils comprennent aussi bien des lieux d'hébergement (camping ou auberge) que des lieux d'activité, tel l'Aquarium du Québec.

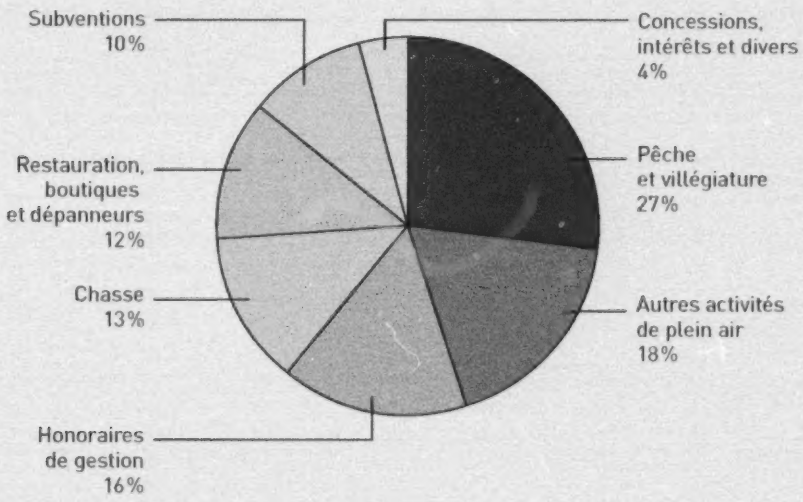
13 En tout, la Société compte au-delà de 7 200 sites de camping, plus de 700 chalets et près de 200 unités hôtelières, 500 unités d'hébergement de « prêt-à-camper » et 200 camps rustiques, tentes de prospecteur et refuges ; plus de la moitié d'entre eux se trouvent dans les parcs.

14 La Société emploie plus de 3 000 personnes : plus de 350 travaillent à temps plein, environ 700 sont engagés à titre d'étudiants et près de 2 000, à titre de saisonniers, d'occasionnels ou de contractuels.

15 Une grande majorité des revenus de la SEPAQ sont commerciaux (tarifs pour la pratique d'activités, revenus provenant de la vente d'articles ou de nourriture ainsi que droits perçus pour l'accès aux parcs). Les autres viennent du gouvernement ; il s'agit d'**honoraires de gestion**. En outre, la SEPAQ reçoit des subventions sous forme de remboursements (capital et intérêts) d'emprunts effectués pour des projets d'investissements. La figure 1 présente la répartition des revenus pour l'exercice se terminant le 31 mars 2014.

Les honoraires de gestion sont versés à la SEPAQ pour l'offre d'activités et de services dans les parcs nationaux ainsi que pour la gestion et l'administration des activités et des actifs de l'Aquarium du Québec.

Figure 1 Revenus au 31 mars 2014



16 Depuis 2005, les revenus se sont élevés de 36 % : ils sont passés de 97,8 à 133,4 millions de dollars pour l'exercice se terminant le 31 mars 2014. Ce sont surtout les revenus commerciaux qui ont augmenté ; ils constituent près des trois quarts de la hausse. Toutefois, pour cette même période, les honoraires de gestion relatifs aux parcs ont diminué de près du quart, soit de 21,4 à 16,2 millions de dollars. Pour l'exercice 2014-2015, ces honoraires ont été réduits à 14,1 millions, soit une baisse de 34 % depuis 2005.

17 Les dépenses ont augmenté de façon similaire aux revenus et se chiffrent à 131,7 millions de dollars au 31 mars 2014, ce qui donne ainsi un résultat net de 1,7 million.

18 Les actifs de la SEPAQ, qui n'incluent pas la valeur des terres du domaine de l'État sur lesquelles s'exercent ses activités, s'élèvent à 288 millions de dollars. La Société estime la valeur de remplacement de ses actifs à 1 milliard.

Assises légales et cadre de référence

19 La création et la gestion des parcs nationaux relèvent de la *Loi sur les parcs*. Quant au *Règlement sur les parcs*, il détermine notamment le zonage des parcs, les conditions d'accès et de séjour, la tarification applicable ainsi que les pouvoirs et les devoirs des directeurs de parcs.

20 La SEPAQ a été constituée par la *Loi sur la Société des établissements de plein air du Québec*, qui détermine également son mandat et son fonctionnement.

21 Deux ententes ont été conclues en 1999 entre le gouvernement et la Société et sont toujours en vigueur. La première détermine les modalités relatives à la prise en charge des parcs. L'autre vise à mettre à la disposition de la Société les terrains, les bâtiments et les infrastructures situés dans les parcs.

22 La SEPAQ est également assujettie à la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*, laquelle a pour objet « d'établir des principes de gouvernance d'entreprise afin de renforcer la gestion des sociétés d'État dans une optique visant à la fois l'efficacité, la transparence et l'imputabilité des composantes de leur direction ».

23 Depuis 2006, la gestion des parcs nationaux doit également se faire dans le respect de la *Loi sur le développement durable*, qui a instauré un cadre de gestion afin que l'exercice des pouvoirs et des responsabilités de l'Administration s'inscrive dans la recherche d'un développement durable. La mise en œuvre du développement durable doit se réaliser notamment par la prise en compte des 16 principes prévus dans la loi.

Rôles et responsabilités

24 La présente vérification a été effectuée auprès du MFFP et de la SEPAQ. Voici leurs principaux rôles et responsabilités en lien avec notre vérification.

MFFP	Le ministère détient l'autorité sur tout le territoire compris à l'intérieur d'un parc. À ce titre, il doit : ▪ veiller à l'application de la *Loi sur les parcs* et du *Règlement sur les parcs* ; ▪ proposer au gouvernement la création, la modification des limites ou l'abolition des parcs ; ▪ élaborer et proposer au gouvernement des politiques concernant les parcs, en assurer la mise en œuvre et en coordonner l'application ; ▪ assurer l'ensemble des fonctions de conservation et de mise en valeur des parcs ; ▪ assurer la gestion, le développement, la surveillance et la protection des parcs ; ▪ préparer les plans directeurs des parcs ainsi que toute modification ou tout remplacement qui y est fait ; ▪ autoriser ou effectuer des travaux d'entretien et d'aménagement, et ceux liés à des projets d'immobilisations susceptibles de maintenir ou d'améliorer la qualité des parcs[1].
SEPAQ	La Société doit : ▪ concevoir et construire des équipements et des immeubles ainsi qu'administrer, exploiter et développer, seule ou avec d'autres, ceux-ci ainsi que les équipements, les immeubles et les territoires qui lui sont confiés. Plus particulièrement à l'égard des parcs nationaux, la Société doit : ▪ exploiter les parcs sur le territoire au sud du 50e parallèle ; ▪ exploiter des commerces et fournir des activités ou des services à l'intérieur des parcs ; ▪ effectuer tous les travaux d'entretien, d'aménagement et d'immobilisation susceptibles de maintenir ou d'améliorer la qualité des parcs ; ▪ percevoir des usagers les droits d'accès fixés par le règlement et les tarifs exigés en contrepartie de produits et de services vendus.

1. La SEPAQ peut effectuer ces travaux en vertu de la *Loi sur les parcs*.

25 Les objectifs de vérification, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1.

2 Résultats de la vérification

26 Les travaux se sont articulés autour de trois axes : la conservation du patrimoine naturel dans les parcs nationaux ; la gestion que fait la SEPAQ relativement à la gouvernance, à la nomination du personnel d'encadrement, aux frais engagés par les dirigeants ainsi qu'à la gestion contractuelle et à la reddition de comptes ; la prise en compte des principes de développement durable.

2.1 Conservation du patrimoine naturel dans les parcs nationaux

27 L'objectif prioritaire lié à un parc national est de voir à la conservation et à la protection permanente de territoires représentatifs des régions naturelles du Québec ou de sites naturels à caractère exceptionnel. La protection d'un territoire repose avant tout sur sa désignation comme parc national, alors que la conservation du patrimoine naturel des parcs nationaux est tributaire des mesures mises en œuvre pour l'assurer.

Encadrement des activités

28 Le MFFP est responsable d'assurer la conservation du patrimoine naturel des parcs nationaux. La réglementation en vigueur ne définit pas en quoi consiste cette conservation ; c'est donc au ministère responsable que revient la charge de la définir clairement et d'orienter les actions afin de s'assurer que l'objectif prioritaire lié aux parcs est respecté par l'exploitant.

29 Les documents d'encadrement du ministère concernant la conservation du patrimoine naturel des parcs nationaux sont dépassés par rapport à la définition de conservation, à la répartition des responsabilités entre lui et la SEPAQ et à la façon d'orienter l'exploitation de chacun des parcs.

30 Le MFFP a publié en 1982 une politique sur les parcs québécois qui visait à jeter les bases du développement du réseau des parcs. Des documents complémentaires ont été rédigés afin d'en préciser le contenu, dont l'un, également paru en 1982, est relatif à la gestion des ressources naturelles. Celui-ci énonce des actions qui doivent être mises en œuvre afin d'assurer la conservation du patrimoine naturel tout en rendant les parcs accessibles aux visiteurs.

Les parcs de récréation avaient pour objectif prioritaire de favoriser la pratique d'une variété d'activités récréatives de plein air, tout en protégeant l'environnement naturel.

31 La politique de 1982 ainsi que le document relatif à la gestion des ressources naturelles ne reflètent plus vraiment la réalité. Jusqu'en 2001, des **parcs de récréation** pouvaient être créés. D'autre part, en 1982, la responsabilité d'exploiter des parcs n'avait pas encore été confiée à la SEPAQ. Le ministère travaille depuis plus de cinq ans à la préparation d'un nouveau document portant principalement sur la conservation du patrimoine naturel des parcs nationaux, mais il ne l'a pas encore finalisé.

Le plan directeur d'un parc présente les caractéristiques du territoire ainsi que les orientations relatives à la conservation du patrimoine et à sa mise en valeur.

32 Selon la politique sur les parcs, le ministère doit élaborer, pour chacun des parcs, dont les 23 exploités par la SEPAQ, un **plan directeur** et le mettre à jour tous les cinq ans. Un tel plan est essentiel pour orienter les actions des intervenants relativement à l'exploitation des parcs. Or, pour trois parcs créés au début des années 80, il n'existe pas de plan directeur, mais seulement un document d'information qui expose sommairement les caractéristiques du parc.

33 De plus, si l'on exclut le parc national d'Opémican dans la région de l'Abitibi-Témiscamingue, qui n'accueille présentement pas de visiteurs, le plan directeur de 9 des 19 autres parcs exploités par la SEPAQ n'a jamais été finalisé, bien que la création de ces parcs remonte en moyenne à 22 ans. En fait, les plans provisoires de ces 9 parcs ont en moyenne 23 ans. Pour leur part, les 10 plans directeurs qui ont été terminés datent en moyenne d'un peu plus de 20 ans. Des caractéristiques des parcs ainsi que des enjeux reliés à leur développement et à la conservation du patrimoine naturel ont changé ; cependant, le contenu des plans directeurs n'a pas été ajusté à la nouvelle réalité. Pourtant, le plan directeur est un moyen important dont le ministère dispose pour assurer la conservation dans un parc.

34 Cela est encore plus évident pour cinq des six parcs qui avaient été désignés comme parcs de récréation avant les modifications apportées à la loi en 2001. En effet, les documents relatifs à ces parcs n'ont pas été mis à jour ; par conséquent, ils ne tiennent pas compte des changements législatifs qui ont eu pour effet de supprimer la catégorie « parc de récréation ».

35 Le contenu des plans directeurs, tant provisoires que définitifs, n'est pas uniforme et ne respecte pas toujours les exigences de la politique. Par exemple, pour deux des trois parcs qui ont fait l'objet de notre vérification, hormis la détermination du zonage, nous ne trouvons pas dans les plans directeurs d'orientations claires sur la conservation du patrimoine naturel.

36 Enfin, des ententes par lesquelles le MFFP confie à la SEPAQ des responsabilités relatives à l'exploitation des parcs ont été signées en 1999. Ces ententes sont toujours en vigueur, même si une partie de ce qu'elles contiennent est maintenant précisée dans les lois qui régissent les activités de la Société. À part l'obligation qu'a la SEPAQ de respecter les plans directeurs préparés par le ministère, les ententes ne précisent pas ce que l'on attend de la Société par rapport à la conservation du patrimoine naturel.

37 Les lacunes relatives à l'encadrement ne permettent pas au ministère de s'assurer que les actions de la SEPAQ et les décisions de son conseil d'administration sont pleinement orientées vers l'atteinte de l'objectif prioritaire lié aux parcs.

Conservation dans les parcs exploités par la Société

38 L'intervention de la SEPAQ à l'égard de la conservation dans les parcs nationaux doit être structurée. Il faut notamment que les responsabilités soient attribuées, que des indicateurs et des tableaux de suivi soient élaborés et que la collecte des données s'y rapportant soit faite dans le respect des procédures établies. Enfin, lorsque des écarts sont signalés, des actions correctives doivent être mises en place.

---

39 La SEPAQ a défini et structuré des actions quant à la conservation du patrimoine naturel dans les parcs qu'elle exploite, mais ces actions pourraient être améliorées, notamment à l'égard de leur suivi.

---

40 Malgré le manque d'encadrement du ministère et les imprécisions relatives aux responsabilités que la SEPAQ doit assumer en matière de conservation du patrimoine naturel, celle-ci a effectué des travaux importants. Elle a établi une stratégie de conservation et a produit un **plan de conservation** pour chacun des parcs dont elle est l'exploitante. De plus, elle a élaboré un programme de suivi de l'intégrité écologique des parcs. Notons qu'un écosystème possède un haut niveau d'intégrité écologique lorsque ses composantes, sa structure et ses fonctions sont peu modifiées par des pressions d'origine humaine.

Le plan de conservation permet la planification des actions en matière de conservation. Ce plan, qui est l'outil de travail principal du responsable de chacun des parcs, est accompagné de fiches ; celles-ci décrivent les projets qui concourent à la réalisation du plan. Un tableau de bord dans lequel doit être consignée toute l'information en lien avec les actions planifiées et réalisées est aussi joint au plan.

41 La stratégie oriente les actions de la SEPAQ et structure leur mise en œuvre. Pour leur part, les plans de conservation visent la planification et le suivi de l'ensemble des actions qui doivent être réalisées dans un parc. En 2013-2014, la SEPAQ a terminé d'instaurer systématiquement un plan pour chacun de ses parcs. Quant aux trois parcs que nous avons visités au cours de nos travaux, un plan a été préparé, mais le tableau de bord ou les fiches de projet qui l'accompagnent n'ont pas été mis à jour sur une base régulière. De plus, il n'y a pas de concordance entre l'information qui se trouve dans ces documents et celle que les parcs transmettent à la direction de la Société à l'égard des activités de conservation. Ces lacunes font en sorte que, d'une part, la SEPAQ n'a pas un portrait complet de l'état d'avancement des actions mentionnées dans le plan de conservation et que, d'autre part, le risque de perte des connaissances acquises augmente.

42 La mise en œuvre du Programme de suivi de l'intégrité écologique a, quant à elle, débuté en 2003. Le programme a pour objet de déterminer si le niveau d'intégrité écologique des parcs s'est dégradé, s'il s'est maintenu ou s'il s'est amélioré avec le temps. Il vise à évaluer l'efficacité globale des actions, à détecter l'existence ou l'apparition de situations anormales et à y réagir adéquatement. De plus, il sert à diffuser de l'information sur l'état des parcs.

43 Selon la littérature relative à l'« intégrité écologique », l'expression renvoie à l'état inaltéré d'un écosystème représentatif d'un territoire. La SEPAQ a, pour sa part, choisi de mesurer l'évolution de l'état de ses parcs à partir du moment où ont débuté les travaux afférents au programme de suivi. La Société justifie l'approche qu'elle a retenue dans les documents qu'elle publie. Les résultats liés à son programme ne permettent cependant pas de conclure véritablement

à propos du niveau d'intégrité écologique des parcs qu'elle exploite. Cette approche étant différente de celle adoptée par d'autres instances, soit Parcs Canada et National Park Service aux États-Unis, la performance de la SEPAQ au regard de l'intégrité écologique ne peut pas être comparée à celle d'organismes ayant un rôle comparable dans d'autres administrations.

44 Dès le début des travaux portant sur le Programme de suivi de l'intégrité écologique, un comité, formé d'employés de la SEPAQ et d'un représentant du MFFP, a été mis en place afin d'orienter les actions à cet égard. Ce comité a exercé ses fonctions et des indicateurs précis liés aux **composantes écosystémiques et humaines** des parcs ont été choisis. De même, des méthodes de suivi ont été définies pour chacun de ces indicateurs.

Les composantes écosystémiques sont les éléments qui constituent ou affectent le milieu et les organismes qui y vivent, telles que la qualité de l'air et de l'eau de même que l'état de la faune et de la flore. Les composantes humaines, quant à elles, sont liées aux facteurs de stress associés aux activités humaines sur le territoire, comme l'organisation spatiale de ce dernier et la qualité des infrastructures.

45 Cependant, les décisions du comité et les raisons sur lesquelles elles sont basées ne sont pas adéquatement documentées. Ainsi, plusieurs indicateurs ont été retirés, ajoutés ou modifiés au fil du temps sans que nous soyons en mesure d'en connaître les motifs. Il était prévu qu'un bilan annuel serait produit afin de conserver l'historique ayant trait à l'évolution du programme, ce qui n'a jamais été fait. Enfin, la publication des premiers résultats en 2014 aurait dû susciter une analyse de la validité et de la pertinence des indicateurs. Or, les membres du comité sur l'intégrité écologique chargé d'étudier ces questions ne se sont pas rencontrés depuis l'automne 2012.

46 Par ailleurs, la SEPAQ a défini une structure de coordination pour la mise en œuvre de son programme de suivi. D'une part, pour son réseau de parcs, le programme relève d'un responsable qui a pour fonction d'en coordonner la mise en place et le suivi. D'autre part, pour chacun des parcs, un responsable assume la gestion de l'ensemble des activités reliées à la conservation et agit à titre de coordonnateur pour l'implantation, le suivi et la gestion du Programme de suivi de l'intégrité écologique.

47 Afin de faire le suivi des indicateurs, la SEPAQ a élaboré des fiches qui détaillent les méthodes afférentes. Pour assurer la validité des résultats et leur comparabilité d'une année à l'autre, il importe que tous les éléments définis dans les méthodes de suivi soient pris en compte.

48 Nous avons choisi de nous assurer du respect de la méthode de suivi pour cinq indicateurs, et ce, dans chacun des trois parcs visités (environ le tiers des indicateurs pour chacun des parcs). Pour mesurer ces indicateurs, des procédures doivent être respectées, ce qui est généralement le cas : il n'y a pas eu d'écart entre les paramètres inscrits dans la procédure et les actions réalisées dans 80 cas sur 87. Pour les sept cas où il y a eu des écarts, les représentants de la SEPAQ nous ont indiqué qu'il s'agit de situations pour lesquelles des ajustements étaient justifiés à cause des particularités locales liées aux parcs ; or, le libellé des procédures n'a pas été modifié pour refléter ces ajustements. À titre d'exemple, dans un parc, le nombre de sites où une mesure est faite est inférieur au minimum prévu, sans qu'une modification et une justification soient inscrites dans la procédure. Pourtant, le nombre de sites est important, car il peut avoir un impact sur la fiabilité des résultats.

49 La SEPAQ a également instauré des mécanismes afin d'effectuer le suivi des résultats liés à son programme. L'information est compilée annuellement par les responsables de chacun des parcs à partir des données inscrites sur les fiches de relevé et elle est disponible pour le personnel de la Société.

50 Pour la mise en place des actions correctives, nous avons analysé les documents relatifs au suivi des trois parcs visités. Auparavant, il n'y avait pas de mécanismes faisant état des actions envisagées pour corriger la situation lorsqu'une baisse significative était enregistrée pour un indicateur, et les divers documents internes relatifs à la conservation ne permettaient pas toujours de saisir ce qui était effectivement fait pour remédier aux situations problématiques. Au début de 2015, la SEPAQ a entrepris de mettre en œuvre un moyen structuré en vue de connaître et de suivre les actions retenues pour corriger la situation.

Mécanismes de coordination

51 En raison de son rôle d'exploitant, la SEPAQ a un nombre important d'employés qui travaillent quotidiennement dans les parcs. Elle est ainsi en mesure de recueillir et d'analyser de nombreuses données relatives à l'état des parcs ainsi que de l'information ayant trait aux éléments pouvant avoir un effet sur cet état (activités qui s'y déroulent, fréquentation, état des infrastructures, etc.). Ce n'est pas le cas du MFFP, qui assume cependant le rôle de responsable de la gestion des parcs et de la conservation.

52 Des mécanismes de coordination entre la Société et le ministère sont donc nécessaires pour que ce dernier puisse obtenir l'information dont il a besoin afin d'assumer ses responsabilités. Cette coordination est d'autant plus importante que le ministère n'a pas défini clairement les responsabilités de la SEPAQ en la matière.

---

53 Des mécanismes de coordination entre le ministère et la SEPAQ existent, mais le ministère n'a pas poursuivi sa participation au comité consultatif de chacun des parcs ; cette participation lui aurait pourtant permis d'obtenir de l'information nécessaire à l'exercice de son rôle de gestionnaire des parcs.

---

54 Un comité de coordination formé de gestionnaires du MFFP et de la SEPAQ a pour mandat de favoriser la communication de l'information entre les deux entités ainsi que la complémentarité de leurs actions. Depuis 2012, les rencontres de ce comité sont régulières et documentées.

55 De même, des rencontres annuelles sont organisées depuis quatre ans par le ministère et la Société. Ces rencontres regroupent tant des gestionnaires que des professionnels et elles donnent lieu à des présentations des deux organisations sur les réalisations et les projets touchant la gestion et l'exploitation des parcs.

56 Par ailleurs, pour chacun des parcs, un comité consultatif, appelé « table d'harmonisation », tient périodiquement des rencontres qui permettent aux dirigeants des parcs, à des intervenants venant notamment du secteur municipal, du milieu touristique et de la communauté scientifique, et à des groupes environnementaux d'échanger sur des enjeux relatifs aux parcs. Bien que des employés du MFFP aient déjà participé à ces rencontres dans le passé et que la politique sur les parcs le prévoie, aucun représentant du ministère n'y assiste depuis plus de cinq ans, à l'exception des réunions portant sur le parc national du Lac-Témiscouata, qui a été ouvert aux visiteurs en 2013. Pourtant, des données pertinentes sur les parcs sont fournies aux participants de ce groupe, par exemple sur les projets en cours ou envisagés.

57 Compte tenu des lacunes liées à l'encadrement de la conservation et à la coordination, le ministère peut difficilement connaître l'état de la conservation dans les parcs et s'assurer que l'objectif prioritaire associé aux parcs est atteint.

Reddition de comptes publique concernant la conservation

58 À titre de gestionnaire des parcs, le MFFP est responsable d'évaluer si la mission des parcs nationaux est remplie. D'autre part, puisque la SEPAQ s'est donné des objectifs quant à la conservation et qu'elle a consacré des ressources à leur atteinte, elle doit communiquer ses résultats de façon transparente.

59 Le cadre légal relatif à la gestion et à l'exploitation des parcs nationaux ne prévoit pas de reddition de comptes particulière au regard des activités associées à la conservation du patrimoine naturel. Néanmoins, la publication de l'information permettant de savoir dans quelle mesure le MFFP et la SEPAQ s'acquittent de leurs responsabilités dans ce domaine et les résultats qui sont obtenus est nécessaire selon les principes de saine gestion.

60 L'information rendue publique par le MFFP et la SEPAQ sur la conservation du patrimoine naturel au sein des parcs nationaux est incomplète ; on ne peut donc pas apprécier leur performance en la matière.

61 Le ministère ne publie officiellement aucune reddition de comptes relativement à la conservation du patrimoine naturel dans les parcs nationaux. Son rapport annuel de gestion ne comporte pas non plus de données à ce sujet.

62 En contrepartie, de l'information sur les parcs est diffusée via le site Internet du ministère, notamment le processus de création des parcs, leur encadrement légal ainsi que les parcs existants et les projets de parcs. Or, cette information est incomplète. Par exemple, la politique sur les parcs, qui énonce les orientations à l'égard de ceux-ci, n'y figure pas. Le site Internet présente également des caractéristiques des parcs, notamment leur géomorphologie, leur faune et leur flore. À part le recensement des espèces à statut précaire présentes dans les parcs, les orientations en matière de conservation et de mise en valeur y sont peu abordées. De plus, les plans directeurs de 19 des parcs exploités par la SEPAQ ne se trouvent pas sur le site Internet du MFFP.

63 Pour sa part, la SEPAQ a déterminé des objectifs en matière de conservation dans son plan d'action de développement durable 2008-2015 de même que dans son plan stratégique 2012-2017. La qualité de sa reddition de comptes annuelle sur l'atteinte des objectifs s'est améliorée au cours des dernières années, mais des lacunes subsistent.

64 La SEPAQ présente tous ses objectifs dans son rapport annuel d'activités. Toutefois, certains d'entre eux sont davantage orientés sur les moyens à prendre que sur les effets recherchés, ce qui rend difficile la mesure de la performance. De plus, les résultats obtenus sont rarement mis en relation avec ceux des exercices précédents, ce qui ne permet pas au lecteur de juger de l'évolution de la situation et de l'amélioration de la performance. Lorsqu'il y a des écarts entre les résultats et les cibles, les raisons ne sont pas toujours exposées, pas plus que les risques pouvant influencer l'obtention des résultats futurs. Enfin, la reddition de comptes ne contient pas d'information sur les ressources investies dans les activités se rapportant précisément à l'atteinte des objectifs.

65 À titre d'exemple, la SEPAQ s'est fixé comme objectif d'augmenter la participation aux activités éducatives et de découverte, notamment par l'élaboration de nouvelles activités mieux adaptées aux besoins des utilisateurs. Le nombre de visiteurs ayant participé aux activités de découverte est présenté annuellement dans son rapport d'activités ; cependant, la reddition de comptes ne mentionne pas que la fréquentation aux activités accuse une baisse constante depuis 2010-2011. La reddition de comptes donne aussi peu d'information sur les risques et les facteurs pouvant influencer la performance de la SEPAQ au regard de la participation aux activités éducatives et de découverte. Le coût associé à la conception et à la mise en œuvre de nouvelles activités n'est pas non plus fourni.

66 En ce qui a trait précisément au Programme de suivi de l'intégrité écologique, la SEPAQ s'était engagée à publier un premier rapport en 2009-2010 contenant les résultats associés à ce programme. Elle a plutôt présenté un rapport montrant le déroulement du programme de 2003 à 2009 (par exemple les étapes d'implantation), les points forts et les défis à relever, de même que les étapes à venir. Les premiers résultats liés au Programme de suivi de l'intégrité écologique dans les parcs nationaux n'ont été publiés qu'en 2014, soit un peu plus de 10 ans après le début de sa mise en œuvre.

67 Un site Internet décrit le programme et offre depuis 2014 une synthèse des résultats obtenus pour l'ensemble du réseau. On peut également y suivre l'évolution des résultats pour chacun des indicateurs retenus. Cependant, lorsqu'un indicateur témoigne d'une baisse du niveau d'intégrité écologique, la SEPAQ présente peu de données quant aux mesures mises en place pour corriger la situation. De même, l'information ne permet pas au lecteur de bien saisir l'ampleur de ce qui reste à accomplir en matière de conservation dans les parcs nationaux. En effet, même si un indicateur est associé à un changement positif ou s'il démontre qu'il y a une certaine stabilité, cela ne garantit pas que le niveau d'intégrité écologique est bon et qu'aucune intervention n'est nécessaire.

68 Il est alors difficile pour le lecteur d'apprécier l'intégrité écologique de ces parcs. La SEPAQ est transparente quant à sa façon de mesurer l'intégrité écologique. Cependant, sa reddition de comptes gagnerait en valeur si le lecteur avait de l'information sur le niveau d'intégrité écologique qui était présent au départ, lorsque la Société possède cette donnée ou qu'elle peut en disposer à un coût raisonnable.

Recommandations

69 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère.

1 **Réviser la politique et les autres documents lui servant à encadrer les activités de conservation du patrimoine naturel dans les parcs nationaux et établir clairement ses responsabilités et celles de la Société à cet égard.**

2 **Participer activement au comité consultatif en place pour chacun des parcs afin d'obtenir l'information nécessaire pour jouer pleinement son rôle de gestionnaire.**

70 Les recommandations suivantes s'adressent à la Société.

3 **S'assurer que le suivi instauré permet de connaître l'état d'avancement des actions mentionnées dans les plans de conservation.**

4 **Vérifier que tout changement au Programme de suivi de l'intégrité écologique est documenté et que les actions correctives à mettre en place sont consignées.**

71 La recommandation suivante s'adresse au ministère et à la Société.

5 **Publier une reddition de comptes qui permet d'apprécier leur performance en matière de conservation du patrimoine naturel.**

2.2 Gestion par la Société

72 En 2013, l'Assemblée nationale a clairement démontré son intérêt à en connaître davantage sur la gestion des sociétés d'État en modifiant la *Loi sur le vérificateur général* ; elle a permis à l'organisation d'effectuer dans ces sociétés des vérifications de l'optimisation des ressources. Pour cette raison, nous avons décidé d'examiner de plus près certains aspects de la gestion faite par la SEPAQ lors de nos travaux dans cette entité. Ces aspects sont la gouvernance, la nomination du personnel d'encadrement et les frais engagés par celui-ci dans l'exercice de ses fonctions, la gestion contractuelle et la reddition de comptes.

Gouvernance

73 La SEPAQ est assujettie à la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* depuis 2008. Par cette loi, on veut « renforcer la gestion des sociétés d'État dans une optique visant à la fois l'efficacité, la transparence et l'imputabilité des composantes de leur direction ». Elle exige que le **conseil d'administration** exerce certaines fonctions qui ont une incidence sur la gouvernance relative aux activités de la SEPAQ.

Le conseil d'administration doit exercer certaines fonctions, dont adopter le plan stratégique et approuver le plan d'immobilisation, le plan d'exploitation, les états financiers, le rapport annuel d'activités, le budget annuel, la politique de divulgation financière ainsi que le programme de planification de la relève des dirigeants.

74 Dans un souci de saine gestion, nous nous attendons à ce que le conseil d'administration exerce ses fonctions en conformité avec les lois et les saines pratiques de gestion. Il doit également respecter le *Règlement sur la régie interne de la Société des établissements de plein air du Québec* qu'il a lui-même approuvé.

75 Le conseil d'administration de la SEPAQ accomplit les principales fonctions prévues dans la loi. Toutefois, il n'a pas procédé à l'approbation de documents comme le requérait la loi et il devrait porter une attention plus soutenue au Programme de suivi de l'intégrité écologique ainsi qu'à l'utilisation des mesures d'exception et des demandes d'autorisation particulière prévues dans sa politique d'attribution des contrats.

76 Conformément à la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État,* le conseil d'administration de la SEPAQ a constitué un comité des ressources humaines, un comité de vérification et un autre pour la gouvernance et l'éthique. Le nombre de séances tenues annuellement par le conseil est conforme au règlement sur la régie interne de la Société et ses comités se réunissent régulièrement. Ces rencontres sont documentées, les membres y sont généralement présents et le quorum est toujours atteint.

77 Au cours de ces rencontres, le conseil d'administration a participé à l'élaboration du *Plan stratégique 2012-2017* et l'a adopté. Il a également approuvé le budget et les états financiers annuels de la Société. Il a contribué aussi à la sélection des dirigeants, a approuvé des règles de gouvernance de la Société et s'est assuré qu'un processus de gestion des risques est mis en place.

78 Cependant, il n'approuve pas le rapport annuel d'activités de la Société avant sa publication. La **politique de divulgation financière** de la Société n'a pas été élaborée ni approuvée, même si cela est prescrit par la loi. Quant au programme de planification de la relève des dirigeants nommés par la Société, il est en cours d'élaboration et le conseil d'administration devrait donner son aval d'ici mars 2016. Enfin, le comité de vérification a discuté du plan annuel de vérification interne, mais il a omis de consigner son approbation dans les comptes rendus des réunions.

La politique de divulgation financière précise l'information qui peut être diffusée ainsi que la façon et le moment de le faire. Elle résume les obligations légales, les principes généraux et, si nécessaire, les approbations requises pour la divulgation.

79 Par ailleurs, le conseil d'administration est généralement bien informé et obtient les documents et les explications qu'il exige de la part des dirigeants. Cependant, il n'a pas approuvé la *Stratégie de conservation* de la Société et les résultats liés au Programme de suivi de l'intégrité écologique ne lui ont pas été communiqués régulièrement, malgré leur importance pour les parcs.

80 Contrairement aux saines pratiques de gestion, il ne reçoit pas non plus périodiquement de portrait sur les contrats accordés en vertu des mesures d'exception et des modalités relatives aux autorisations particulières prévues dans la *Politique sur l'octroi de contrats de la Société des établissements de plein air du Québec*. Le conseil d'administration reçoit de l'information au cas par cas lorsqu'il doit approuver un contrat en vertu de la politique de la Société.

81 Enfin, selon la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*, le président doit évaluer la performance des autres membres du conseil d'administration. À la SEPAQ, le conseil d'administration a plutôt opté pour un processus selon lequel les membres doivent procéder au moins annuellement à leur autoévaluation en suivant le formulaire qu'ils ont approuvé.

Personnel d'encadrement et frais engagés par celui-ci

Nomination du personnel d'encadrement

82 Selon la *Loi sur la Société des établissements de plein air du Québec*, les employés, y compris les cadres, doivent être nommés de la manière prévue par le règlement de la Société. De même, la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* donne au comité des ressources humaines la fonction de s'assurer de la mise en place des politiques concernant les ressources humaines. Parmi ces politiques, celle concernant la nomination du personnel permet à une organisation d'être transparente et équitable dans son processus d'embauche. À cet égard, une saine pratique est la tenue de concours et l'affichage public des postes disponibles.

83 La SEPAQ a adopté un règlement et elle suit un processus défini et équitable pour la nomination du personnel d'encadrement.

84 Le conseil d'administration a adopté un règlement qui prévoit notamment le mode de recrutement du personnel cadre. Une politique complète ce règlement et comprend les éléments importants auxquels on s'attend, tels que les exigences relatives à la formation d'un comité de sélection et les délégations d'autorité en matière de nomination.

85 Les postes de vice-président sont cependant exclus de l'application de la politique ; par conséquent, il n'y a pas d'exigences formulées quant à la mise en place d'un comité de sélection à leur égard. Toutefois, la vérification du processus utilisé lors de la dernière nomination d'un vice-président, en 2012, montre que la SEPAQ a suivi un processus structuré, transparent et équitable pour procéder à cette affectation.

86 Nous avons également vérifié le processus qui a mené à la nomination du personnel pour 5 des 19 postes d'encadrement pourvus d'avril 2012 à novembre 2014. Dans tous les cas, le processus suivi est conforme à ce qui est prévu dans le règlement et dans la politique en vigueur à la SEPAQ.

Frais engagés par le personnel d'encadrement

87 Pour être remboursables, les frais assumés par le personnel d'encadrement dans l'exercice de ses fonctions doivent être justifiés et raisonnables. Par conséquent, l'organisation doit se doter d'une politique qui précise les modalités de remboursement de ces frais et qui détermine les personnes qui devraient délivrer les autorisations nécessaires.

---

88 Les frais engagés par le personnel d'encadrement respectent généralement la politique dont s'est dotée la SEPAQ ; cette dernière devrait cependant préciser les montants de référence liés à l'hébergement en dehors de la région administrative de la Capitale-Nationale et les frais de fonction admissibles.

---

89 La SEPAQ a mis en place une politique concernant les frais engagés par ses employés, qui s'applique également au personnel d'encadrement. Cette politique mentionne, entre autres, les autorisations nécessaires et les sommes maximales allouées pour différents types de dépenses. Toutefois, les montants de référence liés à l'hébergement en dehors de la région administrative de la Capitale-Nationale n'y figurent pas. Même si l'analyse des rapports de frais a démontré que les réclamations à ce sujet sont raisonnables, il serait à propos de donner davantage de précisions pour toutes les régions du Québec, étant donné que les parcs, les réserves et les centres touristiques sont dispersés en province. De plus, la politique ne définit pas les frais de fonction qui sont admissibles, ce qui n'assure pas un traitement uniforme pour tous les gestionnaires.

90 Les frais engagés par les dirigeants de la SEPAQ représentent environ 0,1 % des dépenses de l'organisation. Nous avons tout de même choisi de vérifier des rapports de frais engagés par le personnel d'encadrement datant d'avril 2013 à octobre 2014 afin de nous assurer du respect de la politique et du suivi des saines pratiques. Nous avons sélectionné des dossiers pour lesquels les réclamations étaient les plus importantes.

91 Les neuf rapports de frais retenus contiennent les pièces justificatives à l'appui des réclamations. De plus, conformément aux saines pratiques, les réclamations précisent généralement la raison des repas facturés et le nom des personnes présentes. Seuls quelques légers dépassements des sommes maximales prévues dans la politique ont été observés.

92 La politique de la SEPAQ prévoit que des autorisations préalables doivent être obtenues du supérieur immédiat et du président-directeur général pour les déplacements à l'extérieur du Québec. Cette exigence a été respectée pour les trois déplacements de ce type inclus dans les rapports de frais analysés.

Attribution des contrats

93 En vertu de la *Loi sur les contrats des organismes publics*, la SEPAQ doit adopter et rendre publique une politique qui présente ses lignes directrices pour l'attribution des contrats. Cette politique doit, entre autres, tenir compte des principes énoncés dans la loi, tels que la promotion de la transparence dans les processus contractuels, le traitement intègre et équitable des concurrents et la possibilité pour les concurrents qualifiés de participer aux appels d'offres des organismes publics.

94 La SEPAQ suit généralement un processus transparent et équitable ; dans la politique d'attribution des contrats, les clauses relatives aux propositions non sollicitées, aux recours exclusifs à des fournisseurs du Québec et aux autorisations particulières ne sont pas suffisamment précises, et la Société a quelques fois dérogé aux modes d'attribution prévus ou aux saines pratiques reconnues.

L'appel d'offres sur invitation est la sollicitation directe auprès d'un nombre limité de fournisseurs (deux ou plus) sélectionnés par la SEPAQ. Cette sollicitation et les offres qui en découlent peuvent être verbales ou écrites.

95 Le conseil d'administration a approuvé une politique d'attribution de contrats. Pour procéder au choix d'un fournisseur, la SEPAQ peut, selon les seuils déterminés dans sa politique, utiliser l'appel d'offres public, l'**appel d'offres sur invitation** et la négociation de gré à gré. Voici les seuils selon la valeur de l'engagement.

	Négociation de gré à gré ($)	Appel d'offres sur invitation ($)	Appel d'offres public ($)
Contrat d'approvisionnement	Moins de 5 000	De 5 000 à 199 999	200 000 et plus
Autre type de contrat	Moins de 25 000	De 25 000 à 199 999	200 000 et plus

96 La politique prévoit des exceptions : il n'y a pas d'obligation d'effectuer un appel d'offres dans certaines situations, par exemple, dans le cas où il existe un seul fournisseur possible, notamment en raison d'un droit de propriété ou d'un droit exclusif, ou dans le cas où la sécurité des personnes ou des biens est en cause. Ces exceptions ne vont pas à l'encontre des saines pratiques de gestion et sont d'ailleurs semblables à celles prévues dans les règles gouvernementales s'appliquant aux organismes publics.

97 Toutefois, d'autres modalités de la politique d'attribution de contrats de la SEPAQ sont particulières et ne sont pas suffisamment circonscrites. La politique mentionne que la Société peut négocier un contrat de gré à gré lorsqu'elle reçoit une proposition non sollicitée. Ainsi, un fournisseur peut présenter de sa propre initiative une proposition afin de satisfaire ou de tenter de satisfaire un besoin de la Société, et ce, de façon originale et pour un montant donné. Les représentants de la SEPAQ justifient la nécessité d'une telle modalité

par la nature commerciale et concurrentielle de certaines activités de la Société. Même s'il est prévu que le recours à cette modalité nécessite une autorisation du conseil d'administration, la politique mériterait d'être précisée de façon à mieux encadrer les situations dans lesquelles le recours à une telle clause s'avère opportun. Notre analyse des comptes rendus du conseil d'administration ne nous a pas permis de savoir si des propositions de cette nature lui avaient été présentées puisqu'elles ne sont pas identifiées clairement. Cependant, aucune proposition n'a été autorisée dans les trois dernières années.

98 La politique prévoit également que les appels d'offres doivent « s'adresser uniquement à des fournisseurs qui ont un établissement au Québec et qui, dans le cas d'un contrat de service, ont au Québec le personnel requis pour exécuter les travaux ». Une saine pratique consiste à accompagner cette façon de faire d'une limite acceptable quant à la différence de prix pour un fournisseur de l'extérieur de la province, ce qui n'a pas été effectué.

99 Enfin, une autre clause de la politique, appelée « autorisations particulières », stipule qu'un contrat peut être attribué même si le processus ne suit pas les règles déterminées, lorsque le contrat est conclu dans l'intérêt de la Société ; cependant, il faut que le conseil d'administration ou le président-directeur général, selon la valeur du contrat, approuve le tout. Or, n'importe quel contrat accordé par la SEPAQ devrait être dans son intérêt. Cette clause laisse donc beaucoup de latitude : les lignes directrices qui établiraient de façon plus précise dans quelles situations la SEPAQ peut y avoir recours n'ont pas été inscrites dans la politique. La SEPAQ a utilisé, d'avril 2013 à novembre 2014, trois fois cette clause selon notre analyse des dossiers.

100 Nous avons par ailleurs effectué la vérification de 32 contrats présentant des risques de dérogation à la politique ou aux saines pratiques de gestion ; ces contrats ont été attribués d'avril 2013 à novembre 2014. Nous voulions ainsi vérifier si les pratiques en vigueur à la SEPAQ respectent la politique qu'elle s'est donnée et si les saines pratiques de gestion sont suivies. Nous avons d'abord noté que la clause prévue dans la politique pour ne pas procéder par appel d'offres n'est pas clairement précisée dans les dossiers. Cette analyse a également fait ressortir des lacunes à l'égard de 3 des dossiers vérifiés :

- Une négociation de gré à gré a mené à la conclusion d'un contrat alors qu'un appel d'offres sur invitation aurait dû être lancé (89 000 dollars).
- Un appel d'offres sur invitation a été fait pour un contrat, alors que le montant en cause aurait nécessité un appel d'offres public (260 000 dollars).
- La SEPAQ a fait un appel d'offres sur invitation ; selon des fournisseurs invités, le devis comportait des lacunes. Aucun des fournisseurs n'a fait de soumission. La Société n'a pas rectifié son appel d'offres et a plutôt attribué le contrat à l'entreprise qui avait élaboré ce devis (55 000 dollars).

Reddition de comptes

101 La *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* prévoit que le rapport annuel d'activités des sociétés doit contenir notamment de l'information sur l'exécution du mandat des différents comités du conseil d'administration, des renseignements sur les membres de celui-ci et de l'information concernant la rémunération des membres du conseil et des principaux dirigeants.

102 La loi constitutive de la SEPAQ stipule, quant à elle, que la Société doit produire ses états financiers et un rapport d'activités et que ceux-ci doivent contenir tous les renseignements exigés par le ministre. Toutefois, celui-ci n'a pour le moment formulé aucune exigence particulière.

103 Bien que la SEPAQ ne soit pas soumise à *Loi sur l'administration publique*, les dispositions de cette loi ainsi que les pratiques recommandées par le Secrétariat du Conseil du trésor demeurent une référence en matière de reddition de comptes. Ainsi, pour que cette dernière ait toute son utilité, le rapport annuel doit permettre au lecteur ainsi qu'au ministère et au gouvernement d'apprécier objectivement la performance de l'entité. Pour ce faire, l'information présentée doit être suffisante quant aux actions prévues, aux cibles et aux indicateurs de mesure, ainsi qu'aux résultats obtenus.

104 L'information publiée par la SEPAQ dans son rapport annuel d'activités est conforme aux exigences légales. Cependant, celle-ci est insuffisante pour permettre d'apprécier la performance de l'organisation.

105 La Société publie chaque année un rapport annuel d'activités répondant aux exigences de sa loi constitutive, de la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* et de la *Loi sur le développement durable*. Depuis l'exercice 2012-2013, la SEPAQ présente également dans son rapport annuel d'activités de l'information en lien avec son plan stratégique. Elle traite aussi des objectifs, des indicateurs et des cibles qu'elle s'est donnés.

106 Cependant, le contenu du rapport annuel ne satisfait pas aux saines pratiques en matière de reddition de comptes.

107 Ainsi, aucune explication n'est fournie lorsque des objectifs ne sont pas atteints ou que l'échéancier qui leur est lié est reporté. De plus, il n'y a pas de comparaison avec les résultats obtenus au cours des années précédentes ni de présentation de cibles intermédiaires. Par conséquent, l'information communiquée ne permet pas d'apprécier la progression de la Société ou sa capacité à atteindre ses cibles d'ici la fin de la période de cinq ans couverte par le plan stratégique. Par exemple, pour l'objectif de mobiliser les acteurs des zones situées à la périphérie des parcs nationaux, la cible fixée en 2012 consiste

à mettre en place une structure de concertation dans 22 parcs nationaux d'ici 2017. Or, il n'y en avait aucune au 31 mars 2014, bien que près de la moitié de la période couverte par le plan stratégique se soit écoulée. Aucune justification n'a été fournie à cet égard et le lecteur ne peut savoir si le résultat correspond à ce qui était attendu et s'il sera possible d'atteindre la cible fixée initialement.

108 De plus, les ressources investies, tant humaines que financières, en lien avec les objectifs du plan stratégique ne sont pas connues. Il en est de même pour les ressources consacrées aux activités qui ne font pas partie du plan stratégique, mais qui sont énumérées tout au long du rapport annuel d'activités.

109 Ce manque d'information, combiné au fait que des objectifs retenus par la Société sont orientés sur des activités et des moyens plutôt que sur des résultats et des effets réellement attendus, ne permet pas d'apprécier pleinement la performance de la SEPAQ.

Recommandations

110 Les recommandations suivantes s'adressent à la Société.

6 **S'assurer que le conseil d'administration reçoit de l'information suffisante en temps opportun afin qu'il puisse exercer son rôle de gouvernance relativement à la *Stratégie de conservation* et au Programme de suivi de l'intégrité écologique, ainsi qu'au regard des contrats attribués.**

7 **Préciser la politique concernant les frais engagés par ses employés pour établir les montants de référence liés à l'hébergement en dehors de la région administrative de la Capitale-Nationale ainsi que les frais de fonction admissibles.**

8 **Préciser, dans la politique d'attribution des contrats, les clauses relatives aux propositions non sollicitées, aux recours exclusifs à des fournisseurs du Québec et aux autorisations particulières.**

9 **Maintenir ses efforts en vue de s'assurer que les acquisitions sont effectuées selon le régime de concurrence.**

10 **Bonifier la reddition de comptes du rapport annuel d'activités afin de permettre de mieux apprécier sa performance.**

111 La recommandation suivante s'adresse au conseil d'administration de la Société.

11 **Procéder à l'approbation des documents, comme cela est requis par la loi, et assurer le suivi du programme lié à l'intégrité écologique et de l'attribution des contrats.**

2.3 Prise en compte des principes de développement durable

112 La *Loi sur le développement durable*, adoptée en 2006, vise à rendre formelle la démarche du gouvernement du Québec en matière de développement durable et à en assurer la pérennité. Elle a pour objet d'instaurer un nouveau cadre de gestion au sein de l'Administration afin que l'exercice de ses pouvoirs et de ses responsabilités s'inscrive dans la recherche d'un développement durable, et ce, à tous les niveaux et dans toutes les sphères d'intervention.

113 La SEPAQ est assujettie à cette loi, tout comme environ 120 autres entités, dont les ministères et les organismes du gouvernement touchés par la *Loi sur le vérificateur général*.

114 Les 16 principes énoncés dans la *Loi sur le développement durable* ainsi que la stratégie gouvernementale sont les assises de cette démarche. Pour respecter l'esprit de la loi, il est nécessaire de prendre en compte l'ensemble de ces principes lors du processus d'élaboration ou de révision des actions gouvernementales structurantes, c'est-à-dire celles qui ont des effets majeurs, comme les lois, les règlements, les programmes ou les politiques.

La prise en compte des principes de développement durable a fait l'objet en 2013 de travaux particuliers du commissaire lors d'une mission portant sur l'application de la *Loi sur le développement durable*.

115 La **prise en compte des principes** nécessite l'utilisation d'une méthode favorisant une réflexion structurée, et ce, dans la perspective d'une amélioration des actions structurantes. En 2007, le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, en tant que coordonnateur de la démarche gouvernementale en matière de développement durable, a proposé aux entités assujetties le *Guide pour la prise en compte des principes de développement durable*, lequel définit une méthode complète comprenant une réflexion en trois étapes :

- Dépistage : cibler les actions pour lesquelles les principes seront pris en compte, les actions structurantes étant privilégiées.
- Cadrage : déterminer les liens entre chacun des principes et une action, et évaluer l'importance de ces liens.
- Bonification : proposer des pistes de bonification pour chaque action et décider lesquelles devraient être mises en œuvre.

Les conditions favorisant le succès de la prise en compte des principes sont les suivantes :

- l'adhésion des gestionnaires ;
- la formation préalable des personnes concernées ;
- la prise en compte des principes au moment opportun ;
- la consultation des personnes ou des organisations touchées par les décisions ;
- la production d'un bilan des travaux liés à la prise en compte des principes ;
- la communication des résultats aux autorités.

116 Les entités sont libres d'utiliser cette méthode telle quelle ou de l'adapter en fonction de leur réalité particulière, mais elles doivent respecter son caractère structuré et sa finalité. De même, la prise en compte des principes ne constitue pas une simple formalité à accomplir ou une série de documents à remplir mécaniquement. De fait, des **conditions en favorisant le succès** doivent être réunies afin que les entités puissent progresser dans la recherche d'un développement durable.

117 La SEPAQ n'a pas utilisé de méthode complète pour prendre en compte les principes de développement durable lors de l'élaboration de sa stratégie de conservation.

118 La Société a établi en 2013 une stratégie de conservation qui, si l'on considère la mission et les responsabilités de la SEPAQ, constitue une action structurante, ses effets étant majeurs.

119 La SEPAQ soutient que sa mission touche de fait aux trois dimensions du développement durable et qu'elle a une constante préoccupation relativement aux principes. Cependant, elle n'a pas adopté de méthode complète pour prendre en compte ces principes lors de l'élaboration de sa stratégie. Elle ne peut donc pas avoir l'assurance d'avoir mis à profit le potentiel de bonification des actions associées à une telle prise en compte. Elle a négligé de ce fait une occasion d'intégrer la recherche d'un développement durable dans l'exercice de ses responsabilités.

Recommandation

120 La recommandation suivante s'adresse à la Société.

12 **Prendre en compte les principes de développement durable, de façon complète et structurée, lors de l'élaboration ou de la révision de ses actions structurantes.**

Commentaires des entités vérifiées

Les entités vérifiées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

Commentaires du ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs

« Le MFFP adhère aux recommandations formulées par le Vérificateur général. Dès maintenant, des actions permettant de répondre à ces recommandations sont envisagées. »

Commentaires de la Société des établissements de plein air du Québec

« La direction de la SEPAQ accueille favorablement l'ensemble des recommandations énoncées par le Vérificateur général et mettra en œuvre les moyens appropriés afin d'y donner suite. »

Commentaires du conseil d'administration de la Société des établissements de plein air du Québec

« Le conseil d'administration accueille favorablement la recommandation énoncée par le Vérificateur général et mettra en œuvre les moyens appropriés afin d'y donner suite. »

Annexes et sigles

Annexe 1 Objectifs de vérification et portée des travaux

Annexe 2 Parcs nationaux du Québec

Sigles

MFFP	Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs	**SEPAQ**	Société des établissements de plein air du Québec

Annexe 1 Objectifs de vérification et portée des travaux

Objectifs de vérification

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à la présente mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Ces critères émanent principalement des lois, des règlements, des politiques et des contrats en vigueur, ainsi que des principes reconnus de saine gestion. Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les normes de certification présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*.

Objectifs de vérification	Critères d'évaluation
Déterminer si le ministère et la Société mettent en œuvre les moyens nécessaires pour assurer la conservation du patrimoine naturel liée aux parcs nationaux.	▪ Le partage des rôles et responsabilités entre le ministère et la Société est clair et des mécanismes de coordination sont en place. ▪ Le niveau de conservation recherché est précisé. ▪ Le suivi des résultats des activités relatives à la conservation est réalisé et les mesures correctives sont mises en œuvre, le cas échéant. ▪ La reddition de comptes est effectuée en temps opportun et permet d'apprécier la performance au regard des activités associées à la conservation.
S'assurer que la Société respecte la réglementation et les saines pratiques de gestion relatives à la gouvernance, à la nomination du personnel d'encadrement, aux frais engagés par les dirigeants ainsi qu'à l'attribution de contrats.	▪ Le conseil d'administration exerce ses fonctions selon la réglementation et les saines pratiques de gestion. ▪ La nomination du personnel d'encadrement et les frais engagés par celui-ci dans l'exercice de ses fonctions sont conformes aux règles et aux saines pratiques de gestion en la matière. ▪ La SEPAQ a une politique d'attribution des contrats qui favorise la saine concurrence, la transparence et l'économie, et s'assure que les acquisitions sont effectuées en faisant appel à la concurrence. ▪ La SEPAQ effectue au moment opportun une reddition de comptes qui permet d'apprécier sa performance.
S'assurer que la Société a pris en compte les principes de développement durable lors de l'élaboration ou de la révision d'actions structurantes.	▪ La SEPAQ utilise une méthode complète et structurée qui permet de prendre en compte l'ensemble des principes de développement durable. ▪ La SEPAQ a mis en place les conditions favorisant le succès de la prise en compte des principes de développement durable.

Portée des travaux

La présente vérification porte sur la SEPAQ ainsi que sur les activités que le ministère et la Société mènent relativement à la conservation du patrimoine naturel dans les parcs nationaux.

Pour mener à bien nos travaux, nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de professionnels de ces entités et nous avons analysé des documents et vérifié des dossiers sur la base des risques pour la période couvrant principalement les exercices financiers 2012-2013 à 2014-2015. De plus, nous avons visité trois parcs nationaux, le parc national de la Jacques-Cartier, le parc national du Bic et le parc national des Îles-de-Boucherville. Les travaux de vérification se sont déroulés d'août 2014 à février 2015.

Annexe 2 Parcs nationaux du Québec

	Région administrative	Année de création	Superficie (km²)	Nombre de visiteurs 2012-2013[1]
Parc exploité par la SEPAQ				
Parc national d'Aiguebelle	• Abitibi-Témiscamingue	1985	268	40 043
Parc national d'Anticosti	• Côte-Nord	2001	572	2 919
Parc national de Frontenac	• Chaudière-Appalaches • Estrie	1987	155	107 170
Parc national de la Gaspésie	• Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine	1981	802	216 977
Parc national de la Jacques-Cartier	• Capitale-Nationale	1981	671	180 329
Parc national de la Pointe-Taillon	• Saguenay–Lac-Saint-Jean	1985	92	64 322
Parc national de la Yamaska	• Montérégie	1983	13	173 518
Parc national de l'Île-Bonaventure-et-du-Rocher-Percé	• Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine	1985	6	51 463
Parc national de Miguasha	• Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine	1985	1	14 454
Parc national de Plaisance	• Outaouais	2002	28	103 085
Parc national des Grands-Jardins	• Capitale-Nationale	1981	310	67 944
Parc national des Hautes-Gorges-de-la-Rivière-Malbaie	• Capitale-Nationale	2000	225	75 608
Parc national des Îles-de-Boucherville	• Montérégie	1984	8	274 307
Parc national des Monts-Valin	• Saguenay–Lac-Saint-Jean	1996	154	28 337
Parc national d'Oka	• Laurentides	1990	24	709 261
Parc national d'Opémican	• Abitibi-Témiscamingue	2013	252	s.o.[2]
Parc national du Bic	• Bas-Saint-Laurent	1984	33	162 851
Parc national du Fjord-du-Saguenay	• Capitale-Nationale • Côte-Nord • Saguenay–Lac-Saint-Jean	1983	319	90 295
Parc national du Lac-Témiscouata	• Bas-Saint-Laurent	2009	176	8 414
Parc national du Mont-Mégantic	• Estrie	1994	55	75 112
Parc national du Mont-Orford	• Estrie	1979	59	433 804
Parc national du Mont-Saint-Bruno	• Montérégie	1985	9	836 947
Parc national du Mont-Tremblant	• Lanaudière • Laurentides	1981	1 510	410 889
Sous-total			**5 742**	**4 128 049**
Parc exploité par l'Administration régionale Kativik				
Parc national des Pingualuit	• Nord-du-Québec	2004	1 134	144
Parc national Kuururjuaq	• Nord-du-Québec	2009	4 461	141
Parc national Tursujuq	• Nord-du-Québec	2013	26 107	s.o.[3]
Sous-total			**31 702**	**285**
Total			**37 444**	**4 128 334**

1. Les données sont en jours-visites, c'est-à-dire en nombre de journées ou de parties de journée que passe une personne lors de sa visite ou de son séjour.
2. L'ouverture du parc national d'Opémican est prévue pour 2017.
3. Le parc national Tursujuq a été ouvert en juillet 2013.

Sources : Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs ; SEPAQ ; Administration régionale Kativik.

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2015-2016

Rapport du commissaire au développement durable
Printemps 2015

CHAPITRE

5

La Financière agricole du Québec : mesures d'évaluation de l'efficacité et de la performance

Faits saillants

Objectifs des travaux

La Financière agricole du Québec (FADQ) est assujettie à la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*. Cette loi prévoit notamment que le conseil d'administration adopte des mesures d'évaluation de l'efficacité et de la performance de la FADQ incluant l'étalonnage avec des entreprises similaires.

La présente vérification visait à nous assurer que :

- la FADQ a établi des mesures d'évaluation de l'efficacité et de la performance incluant l'étalonnage avec des entreprises similaires, ce qui lui permet d'apprécier ses résultats par rapport à l'ensemble de sa mission ;
- la FADQ diffuse de façon appropriée les résultats de ses mesures d'évaluation de l'efficacité et de la performance incluant l'étalonnage avec des entreprises similaires, afin d'enrichir sa reddition de comptes.

Le rapport entier est disponible au www.vgq.qc.ca.

Résultats de la vérification

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de la vérification concernant les mesures d'évaluation de l'efficacité et de la performance de la FADQ.

La FADQ utilise plusieurs mécanismes de gouvernance pour évaluer son efficacité et sa performance ; cependant, il est difficile de dégager une vision globale de ces deux aspects à partir des indicateurs suivis. La société n'effectue pas de synthèse des résultats pour ses différents mécanismes de gouvernance. Un grand nombre d'objectifs, d'indicateurs et de cibles sont mesurés, mais il y aurait lieu de recentrer ces mesures d'évaluation sur les aspects les plus significatifs. Plusieurs indicateurs portent sur les activités, alors que peu d'entre eux sont des indicateurs d'effets-impacts. De même, les résultats liés aux indicateurs sont peu mis en perspective et certaines cibles n'incitent pas l'organisation à la performance, car plusieurs résultats les dépassent largement.

La FADQ a mis en place, à deux reprises, une démarche d'étalonnage structurée en vertu de la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*. Cependant, la collaboration limitée de certaines entreprises qui participent à l'exercice diminue l'utilité de l'information comparative obtenue pour favoriser la saine gestion de la société. De plus, l'implication du conseil d'administration a été plus restreinte lors du deuxième exercice d'étalonnage en 2015.

L'information servant à évaluer l'efficacité et la performance de la FADQ est présentée au conseil d'administration périodiquement ; toutefois elle n'est pas suffisamment mise en contexte et synthétisée pour que le conseil puisse avoir une vision intégrée de ces deux aspects. Certaines faiblesses limitent l'utilité du tableau de bord. Par exemple, il y a très peu de liens entre les indicateurs et les objectifs stratégiques et très peu d'explications permettant de mettre en contexte les résultats observés. De plus, les indicateurs qui ont fait l'objet de l'étalonnage n'y sont pas tous présentés. Quant au plan stratégique, il n'y a pas de cumul annuel des résultats par rapport à ses objectifs ; seul un bilan triennal est produit.

L'information que présente la FADQ dans son rapport annuel d'activités ne permet pas d'apprécier de façon intégrée son efficacité et sa performance. La société ne met pas ses résultats en perspective et n'offre pas de synthèse des résultats obtenus par rapport aux objectifs et aux cibles. Par exemple, le rapport de 183 pages contient une grande quantité de données et aucune synthèse des 23 pages présentant les résultats liés aux indicateurs n'est produite.

Le rapport annuel d'activités contient peu d'information ayant trait à l'exercice d'étalonnage. Un suivi du plan d'action découlant de cet exercice y est présenté, lequel expose annuellement les actions entreprises, mais il ne précise pas les effets de celles-ci sur les résultats de la société.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention de la FADQ. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

L'entité vérifiée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires de l'entité vérifiée.

Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

Recommandations à La Financière agricole du Québec

1. **Réviser et déterminer les indicateurs les plus pertinents pour évaluer son efficacité et sa performance, dont des indicateurs d'effets-impacts.**
2. **S'assurer que les cibles fixées visent l'amélioration de sa performance et mettre en perspective les résultats liés aux indicateurs en présentant leur évolution dans le temps.**
3. **Poursuivre les démarches visant à cibler des entreprises comparables et à obtenir leur collaboration lors de l'exercice d'étalonnage, ce qui inclut des échanges sur leurs pratiques de gestion respectives.**
4. **S'assurer d'impliquer le conseil d'administration et ses comités au moment opportun et sur une base régulière afin qu'ils statuent sur les indicateurs à privilégier pour l'exercice d'étalonnage.**
5. **S'assurer que l'information transmise au conseil d'administration est mise en contexte et synthétisée afin qu'il puisse avoir une vision intégrée des résultats et apprécier l'efficacité et la performance de la société.**
6. **S'assurer que l'information publiée dans le rapport annuel d'activités permet d'apprécier, de façon intégrée, tous les aspects importants de son efficacité et de sa performance, ce qui inclut la comparaison avec des entreprises similaires.**

Table des matières

1 **Mise en contexte** 6

2 **Résultats de la vérification** 9

2.1 **Mesures d'évaluation** 9

Recommandations

2.2 **Démarche d'étalonnage** 12

Premier exercice d'étalonnage (2012)

Deuxième exercice d'étalonnage (2015)

Recommandations

2.3 **Reddition de comptes** 15

Conseil d'administration

Rapport annuel d'activités

Recommandations

Commentaires de l'entité vérifiée 22

Annexes et sigles 25

Équipe

Josée Bellemare
Directrice de vérification
Stéphane Bernard
Yves Bigué
Nadia Zenadocchio

Le conseil d'administration de La Financière agricole du Québec (FADQ) est composé de 15 membres, dont 8 administrateurs indépendants, y compris le président du conseil, 5 personnes désignées par l'association accréditée en vertu de la *Loi sur les producteurs agricoles*, le sous-ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation et le président-directeur général de la FADQ.

1 Mise en contexte

1 La *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* a pour objet d'établir des principes de gouvernance d'entreprise afin de renforcer la gestion des sociétés d'État dans une optique visant à la fois l'efficacité, la transparence et l'imputabilité des composantes de leur direction.

2 Dans ce contexte, la loi prévoit notamment que les **conseils d'administration** de certaines sociétés d'État adoptent « des mesures d'évaluation de l'efficacité et de la performance de la société incluant l'étalonnage avec des entreprises similaires ». Cette loi précise également que « ces mesures sont réalisées tous les trois ans par le vérificateur général ou, si ce dernier le juge approprié, par une firme indépendante ».

3 La FADQ a été assujettie aux dispositions de l'article 15.15 de la loi le 12 juin 2008 et son premier cycle quant à la réalisation des mesures d'évaluation par le Vérificateur général a pris fin le 31 mars 2012. Les conclusions de ce dernier sur l'application de la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* par les entités visées ont fait l'objet d'un rapport à l'Assemblée nationale au printemps 2012. Celui-ci indiquait notamment que les sociétés d'État avaient :

- adopté des mesures permettant d'apprécier, à différents degrés, leur efficacité et leur performance ;
- toutes mis en place des mécanismes pour favoriser et accroître la fiabilité de l'information cumulée à cette fin.

4 Le rapport soulignait également que des améliorations étaient nécessaires afin de simplifier le processus d'étalonnage et de produire une information comparative plus utile à la saine gestion des sociétés. Entre autres, il convenait de limiter le nombre d'indicateurs et d'organisations, tout en mettant l'accent sur les éléments les plus significatifs. Enfin, la révision des indicateurs sur une base régulière était encouragée, de manière à s'assurer qu'ils permettent d'apprécier les différents aspects liés à l'évaluation de l'efficacité et de la performance des sociétés.

Principales activités de La Financière agricole du Québec

De par son mandat, la FADQ voit à faciliter les investissements et à protéger les revenus des entreprises agricoles québécoises en vue de favoriser leur réussite. Elle offre une gamme d'outils financiers et de gestion des risques pour préserver la stabilité économique et financière des entreprises agricoles.

5 La **FADQ** a pour mission de soutenir et de promouvoir, dans une perspective de développement durable, le développement du secteur agricole et agroalimentaire. Elle met à la disposition des entreprises des produits et des services en matière de protection du revenu, d'assurance et de financement agricole adaptés à la gestion des risques inhérents à ce secteur d'activité. Dans la poursuite de sa mission, la société attache une importance particulière au développement du secteur primaire.

6 Les principaux programmes administrés par la FADQ figurent ci-dessous (voir le détail des programmes dans les annexes 2 et 3). Les programmes sont regroupés sous deux sections.

Financement	▪ Garanties de prêts[1] agricoles et forestiers et ouvertures de crédit agricole ▪ Programme de protection contre la hausse des taux d'intérêt ▪ Programme d'appui financier à la relève agricole ▪ Programme d'appui à la diversification et au développement régional
Assurance et protection du revenu	▪ Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles (ASRA)[2] ▪ Programme Agri-Québec ▪ Programme d'assurance récolte (ASREC)[2] ▪ Programme Agri-stabilité ▪ Programme Agri-investissement ▪ Programme Agri-Québec Plus

1. Le portefeuille de garanties de prêts atteignait 4,5 milliards de dollars au 31 mars 2014.
2. Selon le rapport annuel d'activités 2013-2014, les valeurs assurées par les programmes ASRA et ASREC s'élevaient à près de 4,6 milliards de dollars.

Financement

7 Pour l'exercice clos le 31 mars 2014, la FADQ a enregistré des revenus de 714 millions de dollars et des charges totalisant 549 millions, soit un excédent de 165 millions, ce qui donne un déficit cumulé de 158 millions. Les principales sources de revenus sont présentées dans le tableau 1, alors que le tableau 2 affiche la répartition des charges.

Tableau 1 Principales sources de revenus (2013-2014)

	M$	%
Gouvernement du Québec	613	85,9
Gouvernement du Canada	77	10,8
Contributions des participants au programme Agri-stabilité	5	0,7
Droits administratifs	6	0,8
Intérêts et autres	13	1,8
Total	**714**	**100**

Source : FADQ.

Tableau 2 Répartition des charges (2013-2014)

	M$	%
Programme ASRA	266	48
Programme Agri-Québec	89	16
Programme ASREC	42	8
Programme Agri-stabilité	40	7
Programme Agri-investissement	29	5
Programme Agri-Québec Plus	11	2
Programmes de financement[1]	8	2
Frais d'administration	59	11
Autres	5	1
Total	**549**	**100**

1. La dépense nette est liée aux éléments suivants : contribution au paiement de l'intérêt (3,5 millions de dollars), subvention pour le Programme d'appui financier à la relève agricole (8,9 millions), provision (reprise) pour garanties de prêts (-4,1 millions).

Source : FADQ.

Rôles et responsabilités

Selon la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*, le conseil d'administration est imputable des décisions de la société auprès du gouvernement.

8 Le **conseil d'administration** de la FADQ a la responsabilité de s'assurer que les dispositions de la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* sont mises en œuvre par la société. Il lui revient d'adopter des mesures d'évaluation permettant d'apprécier l'efficacité et la performance de la FADQ et de faire état des résultats liés à l'application des mesures d'étalonnage dans le rapport annuel d'activités.

9 Le conseil d'administration exerce d'autres fonctions (voir annexe 4), dont certaines ont également une incidence sur les mesures d'évaluation de l'efficacité et de la performance. C'est ainsi qu'il doit notamment :

- adopter le plan stratégique ;
- approuver le plan d'immobilisation, le plan d'exploitation, les états financiers, le rapport annuel d'activités et le budget annuel ;
- approuver des règles de gouvernance.

10 Toujours selon la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*, le ministre doit, au plus tard tous les 10 ans, faire un rapport au gouvernement sur l'application de la loi constitutive de la FADQ, dont il est responsable. Ce rapport doit notamment contenir une évaluation sur l'efficacité et la performance de la société, incluant des mesures d'étalonnage.

11 De plus, pour s'assurer que la société exerce les fonctions prévues par la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*, le Vérificateur général peut rencontrer périodiquement les représentants de la FADQ et leur transmettre des commentaires, s'il y a lieu, concernant le cycle de réalisation des mesures d'évaluation. Il peut également mesurer tout indicateur lié à l'efficacité et à la performance de la FADQ, s'il le juge approprié, en vertu du mandat relatif à la vérification de l'optimisation des ressources que lui confie la *Loi sur le vérificateur général*.

12 Les objectifs de vérification, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1.

2 Résultats de la vérification

13 Les travaux se sont articulés autour de trois axes, soit les mesures d'évaluation de l'efficacité et de la performance, la démarche d'étalonnage et la reddition de comptes.

2.1 Mesures d'évaluation

14 Mesurer l'efficacité et la performance d'une organisation est un exercice nécessaire pour assurer sa croissance et sa pérennité. L'efficacité représente le degré d'atteinte des objectifs de la société, alors que la performance tient compte de plusieurs paramètres. Dans l'administration publique québécoise, une organisation est considérée comme performante lorsqu'elle :

- réalise des activités qui portent sur l'ensemble de sa mission, dans une perspective de développement durable ;
- atteint ses objectifs stratégiques ;
- produit des services de qualité aux citoyens, appréciés notamment par la mesure de la satisfaction de la clientèle ;
- exerce une gestion adéquate de ses ressources, dont les ressources humaines, financières et informationnelles.

15 La performance s'apprécie notamment à l'aide d'indicateurs clés et généralement par rapport à une donnée de référence, qui peut être une performance passée, une situation souhaitée ou la performance obtenue par une autre organisation.

16 La FADQ utilise plusieurs mécanismes de gouvernance pour évaluer son efficacité et sa performance. Cependant, il est difficile de dégager une vision globale de ces deux aspects à partir des indicateurs suivis.

17 Afin d'assurer une saine gestion de ses activités, la FADQ s'est dotée de plusieurs mécanismes de gouvernance, incluant les mesures d'évaluation exigées par la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*, qui doivent l'informer sur son efficacité et sa performance. Voici la description de ces principaux mécanismes.

Plan stratégique	▪ Période 2012-2015 ▪ Quatre enjeux qui s'articulent autour de 5 orientations et de 11 axes d'intervention ▪ Mise en œuvre du plan stratégique : actions inscrites dans le plan d'exploitation annuel et résultats présentés dans le rapport annuel d'activités
Plan d'exploitation	▪ Élaboration annuelle afin de définir les actions qui seront réalisées pour la mise en œuvre du plan stratégique ▪ Soumission à l'approbation du gouvernement

Plan d'action de développement durable	▪ Période 2013-2015 ▪ Continuité du plan d'action précédent ; en attente de la nouvelle stratégie gouvernementale de développement durable ▪ Résultats liés à la mise en œuvre du plan d'action présentés dans le rapport annuel d'activités
Tableau de bord	▪ Regroupement de différents indicateurs sous des axes de performance : résultats financiers, état des fonds, trésorerie, placements, activités de financement et d'assurance, service à la clientèle, gestion des ressources humaines et coûts d'administration des programmes ▪ Présentation régulière au conseil d'administration
Mesures de l'efficacité et de la performance – exercices d'étalonnage	▪ Réalisation par la FADQ de deux études comparatives en 2006 et en 2007 ▪ Premier exercice d'étalonnage réalisé en 2011-2012 en vertu de la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* : comparaison avec quatre organisations du domaine agricole d'autres provinces (Alberta, Manitoba, Ontario et Saskatchewan) et deux organisations québécoises (Investissement Québec et Société de l'assurance automobile du Québec) ▪ Plan d'action élaboré par la FADQ à partir des résultats du premier exercice d'étalonnage ▪ Deuxième exercice d'étalonnage réalisé en 2014-2015 ; résultats présentés au conseil d'administration le 20 mars 2015

18 La FADQ n'effectue pas de synthèse des résultats pour ses différents mécanismes de gouvernance. En fait, chacun de ces mécanismes a ses propres indicateurs, qui permettent d'apprécier les résultats obtenus, l'utilisation des ressources ou l'état d'avancement des travaux. Bien que, dans l'ensemble, les indicateurs portent sur tous les volets de la mission de la FADQ à divers degrés, ils permettent difficilement de dégager une vision globale de l'efficacité et de la performance de la société.

Il importe d'avoir une information de qualité et de limiter le nombre de mesures d'évaluation en mettant l'accent sur les plus pertinentes. Celles-ci seront ainsi utiles à la prise de décision.

19 Actuellement, un grand nombre d'objectifs, d'indicateurs et de cibles sont mesurés par rapport aux activités organisationnelles. Toutefois, il y aurait lieu de recentrer ces **mesures d'évaluation** sur les aspects les plus significatifs pour la FADQ. Voici le nombre d'objectifs et d'indicateurs suivis selon les mécanismes de gouvernance ; certains indicateurs se trouvent à plus d'un endroit.

Mécanisme de gouvernance	**Nombre d'objectifs**	**Nombre d'indicateurs**
Plan stratégique 2012-2015	27	38
Plan d'exploitation		
2012-2013	27	63
2013-2014	27	59
Plan d'action de développement durable 2013-2015	10	25

Mécanisme de gouvernance	Nombre d'objectifs	Nombre d'indicateurs
Tableau de bord (au 31 mars 2014)	s.o.	74
Mesures d'évaluation de l'efficacité et de la performance (étude de performance comparée de 2012)	s.o.	22

20 Plusieurs indicateurs utilisés dans les différents mécanismes de gouvernance entrent dans la catégorie des indicateurs d'activités, c'est-à-dire qu'ils portent sur les processus de transformation des intrants (ressources utilisées) en extrants (biens et services produits) et mesurent l'état d'avancement des travaux. Le nombre de séminaires réalisés, le nombre de publicités et d'articles produits ou encore la réalisation d'une analyse en sont des exemples. Toutefois, peu d'indicateurs suivis par la FADQ sont des **indicateurs d'effets-impacts**, c'est-à-dire qu'ils mesurent les résultats finaux. Or, en matière d'évaluation de l'efficacité et de la performance, ce type d'indicateurs offre davantage d'information utile à la prise de décision stratégique. En effet, ceux-ci permettent de mesurer les changements structurants ou les conséquences réelles découlant des activités réalisées pour la société, l'économie ou l'environnement à court et à long termes.

Le taux global de satisfaction de la clientèle est un exemple d'indicateur d'effets-impacts mesuré par la FADQ.

21 Par ailleurs, les résultats relatifs aux indicateurs ont été peu mis en perspective, ce qui n'aide pas à obtenir une image représentative de la performance de la FADQ. Le suivi de chaque indicateur consiste en une comparaison entre le résultat obtenu et la cible annuelle. Suivre dans le temps l'indicateur, le résultat et le contexte permettrait de mieux comprendre la variation de la performance et de déterminer si le résultat représente un cas isolé ou une tendance. Par exemple, l'un des objectifs du *Plan d'exploitation 2013-2014* de la FADQ est d'assurer un développement des affaires garantissant un financement agricole et forestier accessible. Cet objectif est accompagné de l'indicateur Volume des prêts garantis et une cible de 700 millions de dollars y est associée. Le résultat inscrit dans le bilan du *Plan d'exploitation 2013-2014* est de 1 116,9 millions, ce qui démontre que la cible a été atteinte. Toutefois, est-ce une amélioration si l'on compare ce résultat avec celui des exercices antérieurs ?

22 Afin d'inciter l'organisation à la performance, il faut fixer des cibles réalistes, ni trop prudentes ni trop ambitieuses. Le bilan du *Plan d'exploitation 2013-2014* présente plusieurs résultats qui dépassent largement la cible fixée. Par exemple, pour l'objectif Favoriser la concrétisation de projets dans les créneaux porteurs ou ayant un impact régional, l'une des actions est d'analyser des projets valorisant le développement d'infrastructures agricoles et agroalimentaires à portée régionale. L'indicateur associé à cette action est le nombre de projets analysés et la cible est fixée à 10. Le résultat obtenu est de 52 projets. Or, cette cible est la même depuis 2009-2010 et les résultats des dernières années ont été de 20, de 29, de 31 et de 26 projets analysés.

Recommandations

23 Les recommandations suivantes s'adressent à La Financière agricole du Québec.

1. **Réviser et déterminer les indicateurs les plus pertinents pour évaluer son efficacité et sa performance, dont des indicateurs d'effets-impacts.**
2. **S'assurer que les cibles fixées visent l'amélioration de sa performance et mettre en perspective les résultats liés aux indicateurs en présentant leur évolution dans le temps.**

2.2 Démarche d'étalonnage

24 L'étalonnage est un exercice qui vise à recenser, à comparer, à comprendre et à adapter les pratiques en cours dans une organisation sur la base d'observations faites ailleurs. Différents types d'étalonnage peuvent être réalisés, dont l'étalonnage interne (au sein de l'organisation), l'étalonnage concurrentiel (avec des organisations concurrentes menant des activités comparables) et l'étalonnage générique (avec des organisations de secteurs d'activité différents, mais ayant des processus similaires).

25 Depuis l'adoption de la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*, un exercice d'étalonnage auprès d'entreprises menant des activités comparables est réalisé tous les trois ans par la FADQ ou par une firme indépendante de son choix.

26 La FADQ a mis en place une démarche d'étalonnage structurée. Cependant, la collaboration limitée de certaines entreprises qui participent à l'exercice diminue l'utilité de l'information comparative obtenue pour favoriser la saine gestion de la société. De plus, l'implication du conseil d'administration a été plus restreinte lors du deuxième exercice d'étalonnage.

Premier exercice d'étalonnage (2012)

27 Pour le premier exercice d'étalonnage réalisé en vertu de la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*, la FADQ a sélectionné 22 indicateurs (voir annexe 5) à partir des 175 indicateurs qu'elle utilisait. Elle a établi des critères pour discriminer les indicateurs qui sont pertinents, comparables et qui permettent d'apprécier ses activités, et ce, en vue d'améliorer son efficacité et sa performance. Elle a retenu 6 organisations aux fins de la comparaison et elle a confié à un organisme indépendant le mandat de réaliser une étude de performance comparée. De plus, elle a mis en place un mécanisme pour recueillir l'information sur laquelle sont basées les mesures d'évaluation et pour en vérifier la qualité et la fiabilité.

28 Le comité de gouvernance, d'éthique et de ressources humaines et informationnelles a été saisi du choix des organisations et des indicateurs, et il a produit un rapport pour le conseil d'administration. Ce dernier a adopté les indicateurs et a approuvé le choix des organisations.

29 Le bilan des résultats liés à ce premier exercice d'étalonnage fait ressortir les points positifs ainsi que les difficultés rencontrées.

Points positifs	
Position par rapport aux autres organisations	• La FADQ a pu comparer certains aspects relatifs à la qualité de ses services, ainsi qu'à la gestion de ses ressources humaines, de ses programmes et du développement durable. • Selon l'organisme indépendant, la FADQ se situe globalement au-dessus de la moyenne pour les indicateurs retenus.
Détection d'une activité moins performante	• Sur cinq organisations, la FADQ se classe au quatrième rang en ce qui concerne le coût de revient par client pour le programme ASREC. • À la suite des résultats obtenus, la FADQ s'est engagée à élaborer un plan d'action visant la réduction des coûts liés à ce programme.
Difficultés rencontrées	
Peu d'entreprises comparables	• Selon l'organisme indépendant, il existe très peu d'organisations comparables à la FADQ. • Même parmi les organisations sélectionnées, des différences relatives aux structures de gestion et aux modèles d'affaires rendent certaines informations comparatives moins utiles. • Les résultats liés à 3 des 22 indicateurs retenus pour l'exercice d'étalonnage ne permettent pas de tirer des conclusions par rapport à la performance, notamment en raison des différences entre les entreprises quant à leurs activités et à leurs façons de faire.
Collaboration limitée des entreprises	• La FADQ n'a pu obtenir les données relatives au programme Agri-investissement pour les organisations provenant d'autres provinces. • La FADQ a discuté des possibilités de collaboration avec les organisations participant à l'exercice d'étalonnage afin de documenter davantage les façons de faire à l'égard du programme ASREC. Elle précise qu'elle n'a pas encore obtenu leur engagement à cet égard.

30 Constatant les difficultés rencontrées lors du premier exercice d'étalonnage, la FADQ a élaboré le Plan d'action découlant de l'étude de performance comparée. Dans son rapport annuel d'activités 2013-2014, elle indique qu'elle a manifesté à plusieurs reprises son intérêt à collaborer à la mise en place

d'un groupe de travail fédéral-provincial-territorial visant la réalisation d'une étude de performance comparée nationale. Elle souligne également qu'elle a réalisé un portrait des organisations qui ont participé à l'étalonnage afin de centrer le prochain exercice sur celles qui se comparent davantage à elle.

31 Par ailleurs, alors que l'étalonnage offre une occasion propice pour échanger sur les méthodes de gestion et les modes de fonctionnement des organisations, la collaboration limitée des entreprises participantes n'a pas permis à la FADQ d'utiliser l'exercice d'étalonnage à cette fin.

Deuxième exercice d'étalonnage (2015)

32 La FADQ a entamé son deuxième exercice d'étalonnage dès 2013. Elle a d'abord révisé les indicateurs et n'a ensuite conservé que ceux qu'elle juge les plus significatifs. Le nombre d'indicateurs est ainsi passé de 22 à 10. Malgré leur nombre limité, les indicateurs faisant l'objet de l'étalonnage doivent porter sur tous les aspects importants de la mission de la FADQ. Actuellement, les 10 indicateurs retenus portent sur 4 des 5 catégories sélectionnées lors du premier exercice d'étalonnage, soit le service à la clientèle, la gestion financière, les processus et le développement durable. La catégorie d'indicateurs relatifs aux **ressources humaines** ne fait donc plus partie de l'étalonnage avec des organisations provenant d'autres provinces. Cependant, la FADQ a choisi de se comparer avec d'autres ministères et organismes de la fonction publique québécoise sur cet aspect. De plus, en mai 2014, elle a mandaté un organisme indépendant pour qu'il réalise l'étude de performance comparée et pour qu'il l'aide dans la recherche d'entreprises similaires.

Plusieurs indicateurs relatifs aux ressources humaines sont comparés à l'échelle de la fonction publique ou sont publiés dans les rapports annuels des ministères et des organismes. Les données sont ainsi disponibles aux fins de comparaison.

33 Notons que l'implication du conseil d'administration et de ses comités a été limitée lors de la préparation du deuxième exercice d'étalonnage. Les membres n'ont pas participé aux réflexions concernant sa portée. Ce n'est qu'en décembre 2014 qu'ils ont été informés à cet égard et qu'ils ont adopté les indicateurs et approuvé le choix des organisations, alors que l'étude était déjà en cours. Bien que les membres du conseil aient pu apprécier les indicateurs et les organisations à ce moment, ils avaient peu de temps pour apporter des changements notables au processus. En effet, l'exercice d'étalonnage devait être terminé au plus tard le 31 mars 2015 pour répondre aux exigences légales.

34 Par ailleurs, à l'occasion du deuxième exercice d'étalonnage, la FADQ a entrepris certaines démarches pour échanger sur les méthodes de gestion et les modes de fonctionnement des organisations provenant d'autres provinces avec lesquelles elle se compare, sans avoir toutefois révisé ses pratiques puisqu'elle prévoit le faire lors de travaux sur des projets corporatifs.

Recommandations

35 Les recommandations suivantes s'adressent à La Financière agricole du Québec.

3 **Poursuivre les démarches visant à cibler des entreprises comparables et à obtenir leur collaboration lors de l'exercice d'étalonnage, ce qui inclut des échanges sur leurs pratiques de gestion respectives.**

4 **S'assurer d'impliquer le conseil d'administration et ses comités au moment opportun et sur une base régulière afin qu'ils statuent sur les indicateurs à privilégier pour l'exercice d'étalonnage.**

2.3 Reddition de comptes

36 Il importe que l'information relative à l'efficacité et à la performance d'une société soit communiquée périodiquement à son conseil d'administration et diffusée dans son rapport annuel d'activités.

Conseil d'administration

37 Les membres du conseil d'administration doivent disposer en temps opportun d'une information complète et utile à la prise de décision. Les résultats relatifs aux indicateurs, y compris ceux de l'étalonnage, doivent leur être soumis de façon régulière pour qu'ils puissent apprécier l'efficacité et la performance de la société.

38 L'information servant à évaluer l'efficacité et la performance de la FADQ est présentée au conseil d'administration périodiquement. Toutefois, elle n'est pas suffisamment mise en contexte et synthétisée pour que le conseil puisse avoir une vision intégrée de ces deux aspects.

39 L'information relative à l'efficacité et à la performance de la FADQ est présentée au conseil d'administration selon une fréquence qui varie en fonction des mécanismes de gouvernance, comme il est démontré ci-après pour l'année 2013-2014.

Mécanisme de gouvernance	Fréquence de présentation (2013-2014)	Précisions
Plan stratégique 2012-2015	0[1]	Bilan triennal (aucun cumul annuel des résultats)
Bilan relatif au plan d'exploitation	1[2]	Bilan présenté dans le rapport annuel d'activités
Bilan annuel relatif au *Plan d'action de développement durable 2013-2015*	1[2]	Bilan présenté dans le rapport annuel d'activités
Tableau de bord	3	Sans objet
Mesures d'évaluation de l'efficacité et de la performance – exercice d'étalonnage de 2012	0	Résultats présentés aux administrateurs en 2012 par l'organisme qui a réalisé l'exercice
Résultats du plan d'action découlant de l'exercice d'étalonnage	1	Résultats présentés dans le rapport annuel d'activités

1. Le *Plan stratégique 2012-2015* adopté par le conseil d'administration au printemps 2012 n'a pas été représenté au conseil d'administration en 2013-2014. Toutefois, les orientations énoncées dans ce plan ont été utilisées lors de l'élaboration du plan d'exploitation.
2. La pratique habituelle au sein de la FADQ est d'informer le conseil d'administration, deux fois par année, quant aux résultats relatifs au plan d'exploitation annuel et au plan d'action de développement durable.

40 Le tableau de bord est le principal outil du conseil d'administration pour suivre les résultats de la FADQ en cours d'exercice. L'information présentée comprend les faits saillants, les résultats financiers et les indicateurs. Plus de 70 indicateurs sont regroupés selon des **axes de performance**. Chaque indicateur est accompagné de son résultat, d'une cible ou d'une référence. L'écart observé entre le résultat et la cible est également présenté.

Les axes de performance sont les suivants : résultats financiers consolidés, état des fonds et du compte dédié, trésorerie et placements, utilisation du pouvoir d'emprunts, activités de financement, activités d'assurance et de protection du revenu, services à la clientèle, gestion des ressources humaines et efficience des coûts d'administration.

41 Bien que le regroupement par axes facilite l'utilisation de l'information, certaines faiblesses limitent l'utilité de cet outil de gestion pour évaluer la performance de la société.

- Il y a très peu de liens entre les indicateurs et les objectifs stratégiques. Le tableau de bord inclut des indicateurs de plusieurs provenances (plan d'exploitation, plan d'action découlant de l'exercice d'étalonnage, information de gestion, etc.), lesquels ont différents objectifs non précisés.
- Très peu d'explications ou d'analyses permettent de mettre en contexte les résultats observés ; il demeure difficile d'apprécier si la FADQ est performante.
- Le tableau de bord inclut 18 des 22 indicateurs qui ont fait l'objet du premier exercice d'étalonnage avec des entreprises similaires. Ces indicateurs ne sont toutefois pas regroupés ni identifiés à cet effet. Les administrateurs ne peuvent donc pas repérer les indicateurs ayant fait partie de l'étalonnage.
- Cet outil de gestion ne contient pas d'indicateur spécifique en matière de développement durable.

42 En 2013-2014, mis à part le tableau de bord, les administrateurs ont pris connaissance une seule fois des résultats de la FADQ relatifs à l'ensemble des actions et des indicateurs inclus dans le plan d'exploitation annuel, le plan d'action de développement durable et le plan d'action découlant de l'exercice d'étalonnage, et ce, en prévision de la présentation de ces résultats dans le rapport annuel d'activités.

43 À ce moment, une grande quantité d'information a été transmise aux administrateurs. Lors de la réunion suivante du conseil d'administration, ceux-ci ont adopté le projet de rapport annuel et ont été invités à faire part de leurs commentaires à la direction de la FADQ afin qu'elle finalise le rapport. Rappelons qu'en présence d'une grande quantité d'information et d'un nombre élevé d'indicateurs et qu'en raison du peu de mise en perspective des résultats, il est difficile pour les administrateurs de cerner les données les plus significatives afin de porter un jugement éclairé sur l'efficacité et la performance de la FADQ, ou de déterminer si des changements à ses activités sont nécessaires.

44 Quant au bilan relatif au plan stratégique, il est produit tous les trois ans. Ainsi, au moment de l'élaboration du plan d'exploitation, qui définit les actions annuelles à réaliser pour la mise en œuvre du plan stratégique, il n'y a pas de cumul des résultats par rapport aux objectifs stratégiques. Sans ce cumul, qui donne de l'information sur l'état d'avancement, le conseil d'administration peut difficilement prendre les décisions nécessaires pour réaliser ses mandats de manière efficace et performante l'année subséquente.

45 Enfin, les administrateurs ne sont pas outillés pour évaluer dans quelle mesure la FADQ agit dans une perspective de **développement durable**. À l'exception du bilan relatif au plan d'action de développement durable, qui présente les résultats annuels pour 25 indicateurs, principalement des indicateurs d'activités, il est difficile d'évaluer la contribution de la prise en compte des principes de développement durable pour l'ensemble des activités de la société depuis la mise en place de la *Loi sur le développement durable*.

La *Loi sur le développement durable* adoptée en 2006 établit un cadre de gestion au sein de l'Administration. Celui-ci implique d'intégrer davantage la recherche d'un développement durable dans l'exercice des pouvoirs et des responsabilités, notamment par la prise en compte d'un ensemble de 16 principes.

Rapport annuel d'activités

46 Au plus tard le 30 septembre de chaque année, la FADQ doit produire au ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation ses états financiers ainsi qu'un rapport de ses activités pour l'exercice financier précédent. Dans le contexte particulier de la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*, le rapport annuel d'activités doit aussi contenir un sommaire du rapport présenté au conseil d'administration par ses comités.

Résultats liés aux mesures d'évaluation

47 Pour rendre compte de l'efficacité et de la performance d'une société d'État, il importe que tous les aspects essentiels de sa mission soient pris en compte. De plus, il convient d'établir un lien entre les objectifs et les résultats

et de les mettre en perspective, en raison du contexte dans lequel évolue la société et des autres facteurs importants qui influencent son efficacité et sa performance. Enfin, la comparaison de l'information présentée avec celle des années antérieures permet de suivre dans le temps l'évolution de la société.

48 L'information que présente la FADQ dans son rapport annuel d'activités ne permet pas d'apprécier de façon intégrée son efficacité et sa performance. La société ne met pas ses résultats en perspective et n'offre pas de synthèse des résultats obtenus par rapport aux objectifs et aux cibles.

49 Le *Rapport annuel 2013-2014* présente les activités de la FADQ et les ressources consacrées aux différents éléments de sa mission. Il fait notamment état de l'utilisation des ressources humaines, informationnelles et financières, et inclut la description des différents programmes de financement, d'assurance et de protection du revenu. Ses annexes rassemblent les états financiers ainsi que les résultats détaillés relatifs au plan d'exploitation annuel et au plan d'action de développement durable. Les actions ayant trait au Plan d'action découlant de l'étude de performance comparée de 2012 qui ont été réalisées au cours de l'exercice font également l'objet d'une section du rapport.

50 Il est toutefois difficile pour un lecteur d'avoir une vision globale et claire lui permettant de juger de l'efficacité et de la performance de la FADQ, car les principales conclusions à cet égard ne sont pas présentées dans le rapport annuel d'activités. Enfin, certaines particularités de ce rapport ne favorisent pas l'appréciation de la performance.

- Le rapport de 183 pages contient une grande quantité de données. Le lecteur trouve en annexe les résultats détaillés pour chacune des cibles déterminées dans le plan d'exploitation, le plan d'action de développement durable et le cadre de gestion environnementale. Ces résultats sont présentés dans des tableaux ayant respectivement 13, 7 et 3 pages. Aucun tableau synthèse n'est produit.
- À l'exception des états financiers qui sont présentés sur deux années, le rapport annuel contient peu de comparaisons des résultats liés aux indicateurs d'une année à l'autre. Le portrait est statique et ne permet pas d'observer l'évolution de la situation par rapport à la situation antérieure (amélioration, maintien, détérioration).
- Plusieurs indicateurs figurant dans le plan d'exploitation visent la réalisation d'activités (production d'analyses, d'articles, de stratégies, etc.). Ces indicateurs ne donnent qu'une information partielle quant à l'efficacité des actions accomplies en lien avec les objectifs fixés, aux enjeux stratégiques et aux risques afférents.

51 À titre d'illustration, voici des renseignements provenant du *Rapport annuel 2013-2014* relativement à l'objectif stratégique 5.1.1, lequel vise à maintenir l'efficience dans la gestion des frais d'administration et des programmes.

Orientation 5	Optimiser et renforcer la capacité organisationnelle
Objectif stratégique 5.1.1	Maintenir l'efficience dans la gestion des frais d'administration et des programmes
Action	Réaliser l'analyse du coût de revient des différents programmes
Indicateur	Réalisation de l'analyse
Cible	Mars 2014
Résultats du *Plan d'exploitation 2013-2014*	▪ Une analyse de l'évolution du coût de revient de 2008-2009 à 2012-2013 a été produite. ▪ Le calcul du coût de revient pour l'année 2013-2014 a été réalisé et les résultats sont présentés dans la note 6 des états financiers concernant les frais d'administration.

52 Le tableau 3 présente le détail des frais d'administration, lesquels sont présentés dans la note 6 des états financiers publiés dans le *Rapport annuel 2013-2014*.

Tableau 3 Répartition des frais d'administration (en milliers de dollars)

	2014	2013
Programmes de financement agricole et forestier	23 109	22 206
Programme ASREC	15 025	14 372
Programme ASRA	7 882	8 342
Programme Agri-stabilité	7 636	7 370
Programme Agri-investissement	1 832	1 789
Programme Agri-Québec	1 803	1 687
Programme Agri-Québec Plus	213	–
Programme d'aide aux producteurs du secteur bovin	128	–
Capitale Financière agricole inc.	55	66
Financière agricole du Québec – Développement international	1 162	1 071
Total	**58 845**	**56 903**

Source : FADQ.

53 Dans la section du rapport annuel portant sur les résultats du plan d'exploitation, la FADQ donne de l'information sur la réalisation d'une analyse et le calcul du coût de revient, mais elle n'en fournit aucune quant aux résultats obtenus. Dans la note 6 des états financiers, les frais d'administration sont présentés par programme. Le lecteur peut observer que ces frais ont augmenté

depuis l'année précédente, mais il ne peut juger si cette hausse est justifiée. Puisque cette note ne contient pas d'information concernant l'évolution de ces frais sur plusieurs années, de cible quant aux résultats souhaités ni d'explications supplémentaires, il devient difficile pour le lecteur d'évaluer la performance de l'organisation.

54 Il est aussi ardu de faire le lien entre les notions de performance utilisées à divers endroits dans le plan stratégique et le rapport annuel d'activités. Voici des exemples :

- La performance organisationnelle est l'un des 4 enjeux du plan stratégique. L'orientation retenue pour faire face à cet enjeu est Optimiser et renforcer la capacité organisationnelle ; elle est associée à 3 axes, soit le respect du cadre financier, des ressources humaines qualifiées et mobilisées, et l'optimisation des processus. Le rapport annuel fait état de la réalisation de chacune des 14 actions prévues dans le plan d'exploitation en lien avec cet enjeu, mais ne présente pas les effets de celles-ci sur la performance organisationnelle.
- La section du plan stratégique Indicateurs de performance porte à la fois sur la satisfaction de la clientèle, la mobilisation des employés et l'étude de performance comparée (étalonnage). Or, ces trois sujets ne sont pas formulés de la même manière dans le rapport annuel d'activités et aucune section n'est consacrée à l'évaluation de la performance, ce qui ne permet pas d'avoir une vue d'ensemble.

55 Enfin, les rapports des comités du conseil d'administration présentés dans le rapport annuel sont muets au sujet de la performance. Pourtant, le comité de vérification a comme mandat de formuler des avis en ce qui concerne l'évaluation de la performance de l'organisation, alors que le comité des services à la clientèle a celui d'apprécier la performance de la société au regard de l'engagement des services à la clientèle.

Résultats relatifs à l'étalonnage

56 Selon les exigences de la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*, le rapport annuel d'activités de la FADQ doit faire état des résultats relatifs à l'application des mesures d'étalonnage adoptées par le conseil d'administration.

57 Le rapport annuel d'activités contient peu d'information ayant trait à l'exercice d'étalonnage. Un suivi du plan d'action découlant de cet exercice y est présenté, lequel expose annuellement les actions entreprises, mais il ne précise pas les effets de celles-ci sur les résultats de la société.

58 Les indicateurs retenus en 2012 comme mesures d'évaluation de l'efficacité et de la performance de la FADQ n'ont jamais été listés dans les rapports annuels d'activités et les résultats détaillés pour chacun d'eux n'ont jamais été présentés. Le *Rapport annuel 2011-2012*, qui fait suite à l'étalonnage de 2012, indique, pour

les différentes catégories d'indicateurs, le rang de la FADQ par rapport à celui des entreprises avec lesquelles elle est comparée. Toutefois, puisqu'aucun résultat précis à l'égard des rangs n'est divulgué, il est difficile d'évaluer l'importance relative de la performance de la société. Par exemple, si la FADQ se classe à l'avant-dernier rang, mais que les écarts entre les résultats sont très faibles, sa performance peut quand même être jugée satisfaisante par rapport à celle des autres entreprises.

59 Quant aux rapports annuels d'activités des années suivantes, ils exposent les résultats à l'égard des actions inscrites dans le plan d'action découlant de l'étalonnage qui ont été réalisées au cours de l'exercice. Cependant, l'effet de ces actions sur la performance de la FADQ n'est pas présenté. Par exemple, pour le coût de revient du programme ASREC, les rapports annuels font état des actions entreprises, dont le diagnostic préliminaire de la situation et l'identification de pistes visant à moderniser le programme. Toutefois, ils n'informent pas le lecteur quant à l'évolution de la performance de la FADQ depuis 2012.

Recommandations

60 Les recommandations suivantes s'adressent à La Financière agricole du Québec.

5 **S'assurer que l'information transmise au conseil d'administration est mise en contexte et synthétisée afin qu'il puisse avoir une vision intégrée des résultats et apprécier l'efficacité et la performance de la société.**

6 **S'assurer que l'information publiée dans le rapport annuel d'activités permet d'apprécier, de façon intégrée, tous les aspects importants de son efficacité et de sa performance, ce qui inclut la comparaison avec des entreprises similaires.**

Commentaires de l'entité vérifiée

L'entité vérifiée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

Commentaires de La Financière agricole du Québec

« La FADQ accueille favorablement toutes les recommandations du Vérificateur général du Québec. L'amélioration continue de sa performance étant au cœur de ses préoccupations, la FADQ s'engage à déposer un plan d'action à l'Assemblée nationale au cours des prochains mois pour tenir compte des recommandations émises. La FADQ travaille actuellement à l'élaboration de son plan stratégique 2015-2018. Il s'agit d'une occasion propice pour apporter certains changements à ses façons de faire. Ainsi, en lien avec les recommandations 1 et 2, la FADQ entend rehausser le niveau stratégique de son plan en le recentrant sur les aspects les plus significatifs. De plus, elle entend identifier plus d'indicateurs d'effets-impacts pour mesurer l'atteinte de ses objectifs stratégiques, de même que des cibles visant davantage l'engagement de la société.

« Par ailleurs, au cours de ses démarches d'étalonnage, la FADQ a dû composer avec des difficultés significatives de collaboration de la part de certaines organisations gérant des activités similaires dans les autres provinces canadiennes. Il existe très peu d'organisations comparables à la FADQ qui, comme elle, administrent des programmes d'assurance et de protection du revenu agricole, de même que des programmes de financement agricole (garanties de prêts). En lien avec la recommandation 3, la FADQ entend réévaluer son approche concernant sa démarche d'étalonnage afin d'obtenir un portrait plus complet et utile de sa performance. Pour tenir compte de la recommandation 4, la FADQ s'engage à présenter régulièrement au conseil d'administration l'état d'avancement de ces travaux.

« À l'égard de la recommandation 5, la FADQ révisera, en concertation avec son conseil d'administration, son tableau de bord de gestion afin d'identifier les indicateurs les plus pertinents. Elle mettra davantage en évidence les liens entre les indicateurs de ce tableau et les autres mécanismes de gouvernance. Elle intégrera également des explications afin de contextualiser les résultats du tableau de bord de gestion pour que le conseil d'administration puisse mieux apprécier l'efficacité et la performance de la FADQ.

« En matière de développement durable, l'organisation mettra en œuvre sous peu une politique interne sur la prise en compte des principes de développement durable dans les dossiers organisationnels structurants. Un indicateur de suivi de la mise en œuvre de cette politique sera inclus au tableau de bord de gestion. Les synthèses des exercices de prise en compte des principes de développement durable seront déposées au conseil d'administration. Les administrateurs seront ainsi en mesure de mieux évaluer la contribution de la prise en compte des principes de développement durable dans les activités de la société.

« Des actions sont aussi prévues en lien avec la recommandation 6. Au cours des travaux d'élaboration du rapport annuel 2014-2015, une reddition de comptes à l'égard du plan stratégique, plutôt qu'à l'égard du plan d'exploitation annuel, sera réalisée afin de permettre une vision plus globale de la performance de la FADQ. Une synthèse plus détaillée des résultats de l'exercice d'étalonnage 2015 sera aussi présentée.

« Dès 2015-2016, le rapport annuel fera état des résultats du plan stratégique 2015-2018 chaque année. Un cumul des résultats par rapport aux objectifs stratégiques sera réalisé, permettant une comparaison des résultats obtenus d'une année à l'autre. La section Mesures d'évaluation de l'efficacité et de la performance sera bonifiée pour faire état des résultats des indicateurs de performance les plus pertinents déterminés lors de la révision du tableau de bord de gestion. Une comparaison d'une année à l'autre de ces indicateurs sera réalisée afin de mettre en évidence l'évolution de la performance de la FADQ. De plus, un plan d'action découlant de l'étude de performance comparée de 2015 sera élaboré. Les actions réalisées et l'évolution des résultats des indicateurs retenus lors de cet exercice seront présentées dans le rapport annuel.

« Enfin, la société souhaite apporter des précisions concernant le constat énoncé dans le paragraphe 16 du rapport : "La FADQ utilise plusieurs mécanismes de gouvernance pour évaluer son efficacité et sa performance. Cependant, il est difficile de dégager une vision globale de ces deux aspects à partir des indicateurs suivis." La société est d'avis que le suivi de la performance des divers aspects de la mission de la FADQ peut être réalisé à l'aide du tableau de bord de gestion. Elle considère que ce tableau de bord de gestion, bien que perfectible, est un outil de gestion intégré visant à réunir les mesures et les cibles qui proviennent des mécanismes de gouvernance de la FADQ. »

Annexes et sigles

Annexe 1 Objectifs de vérification et portée des travaux

Annexe 2 Programmes de financement

Annexe 3 Programmes d'assurance et de protection du revenu

Annexe 4 Rôles et responsabilités du conseil d'administration

Annexe 5 Liste des indicateurs ayant fait l'objet de l'étalonnage de 2012

Sigles

ASRA	Assurance stabilisation des revenus agricoles	**FADQ**	La Financière agricole du Québec
ASREC	Assurance récolte		

Annexe 1 Objectifs de vérification et portée des travaux

Objectifs de vérification

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à la présente mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Ces critères s'inspirent des bonnes pratiques de gouvernance et des exigences de la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*. Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les normes des missions de certification présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*.

Objectifs de vérification	Critères d'évaluation
S'assurer que la FADQ a établi des mesures d'évaluation de l'efficacité et de la performance incluant l'étalonnage avec des entreprises similaires, ce qui lui permet d'apprécier ses résultats par rapport à l'ensemble de sa mission.	• Le conseil d'administration a adopté les mesures d'évaluation à réaliser, lesquelles sont révisées sur une base régulière afin de s'assurer qu'elles permettent une appréciation continue des différents aspects de l'efficacité et de la performance de la FADQ. • Les mesures d'évaluation qu'elle utilise sont pertinentes et portent sur tous les volets de sa mission ainsi que sur l'ensemble des dimensions de son efficacité et de sa performance, telles que : – la réalisation de ses mandats ; – l'atteinte de ses objectifs stratégiques ; – l'atteinte de ses objectifs en matière de développement durable ; – le coût de ses biens et services importants ; – le degré de satisfaction de la clientèle. • Les mesures d'évaluation sont basées sur une information de qualité. • Une méthode d'étalonnage appropriée est appliquée et des mécanismes sont en place pour que la fiabilité des données utilisées soit acceptable.
S'assurer que la FADQ diffuse de façon appropriée les résultats de ses mesures d'évaluation de l'efficacité et de la performance incluant l'étalonnage avec des entreprises similaires, afin d'enrichir sa reddition de comptes.	• L'information communiquée au conseil d'administration et publiée dans le rapport annuel d'activités est présentée en temps opportun, complète et utile à la prise de décision ; elle permet notamment : – de comprendre les résultats obtenus ; – de dégager des conclusions claires relativement à l'efficacité et à la performance ; – de déterminer si des changements sont nécessaires.

Portée des travaux

Nos travaux ont porté sur les mesures d'évaluation de l'efficacité et de la performance utilisées par la FADQ. Le choix de cette entité découle d'une obligation législative précisée à l'article 15.15 de la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*. Ainsi, tous les trois ans, le Vérificateur général doit réaliser les mesures adoptées par la FADQ. Ces travaux l'amènent à poser un jugement sur divers aspects : le cadre d'évaluation et de suivi de la performance ; la qualité et la pertinence des mesures d'évaluation et de la démarche d'étalonnage ; l'utilité de l'information produite aux fins de la prise de décision et de la reddition de comptes.

Lors de notre vérification, nous avons réalisé des entrevues avec des gestionnaires et des membres du personnel de la FADQ et de son conseil d'administration. Nous avons également examiné divers documents, réalisé des analyses et relevé des bonnes pratiques dans le domaine.

Les résultats de notre vérification ne peuvent être extrapolés à l'ensemble des sociétés d'État, mais les recommandations formulées dans ce rapport donnent des indications sur les bonnes pratiques et les éléments qui pourraient être pris en compte par les entités assujetties à ces dispositions législatives.

Nos travaux se sont déroulés principalement de septembre 2014 à février 2015. Notre vérification a porté sur l'exercice 2013-2014, mais certaines analyses peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Annexe 2 Programmes de financement

Programme de financement de l'agriculture	▪ Ce programme appuie les entreprises agricoles au moyen d'une garantie de prêt ou d'une ouverture de crédit. Destiné aux entreprises agricoles à temps plein ou à temps partiel, il vise l'accès à un financement auprès d'institutions financières à un coût avantageux, et ce, dans l'ensemble des régions du Québec. Il s'adresse à toutes les entreprises agricoles, quelle que soit leur taille. ▪ Au cours de l'exercice 2013-2014, la FADQ a autorisé 3 620 financements agricoles, ce qui représente 1,09 milliard de dollars. Le portefeuille de garanties de prêts s'élevait à 4,37 milliards au 31 mars 2014.
Ouvertures de crédit	▪ Au cours de l'exercice 2013-2014, la FADQ a consenti 42 ouvertures de crédit, soit 7,2 millions de dollars, et a autorisé le renouvellement d'une ouverture de crédit de 40 millions, ce qui totalise 47,2 millions.
Programme de financement forestier	▪ La FADQ administre, pour le compte du ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs, le Programme de financement forestier. Ce dernier vise à appuyer financièrement les producteurs forestiers privés au moyen de garanties de prêts à long terme (montant maximal de 750 000 dollars), afin de favoriser la constitution, le maintien ou le développement d'unités de production forestière. ▪ Au cours de l'exercice 2013-2014, la FADQ a autorisé 304 prêts forestiers, ce qui totalise 28,6 millions de dollars. Le portefeuille de garanties de prêts forestiers s'élevait à 123,5 millions au 31 mars 2014.
Programme de protection contre la hausse des taux d'intérêt	▪ Ce programme permet aux entreprises agricoles de se prémunir contre les variations défavorables des taux d'intérêt. ▪ Au cours de l'exercice 2013-2014, la FADQ a remboursé 18 000 dollars en paiement d'intérêts sur des prêts destinés à des établissements en agriculture, au développement d'entreprises ou à des investissements agricoles.
Programme d'appui financier à la relève agricole	▪ Ce programme offre une aide financière directe à la relève agricole. Il favorise l'accès à la profession agricole et le développement d'entreprises performantes en encourageant l'acquisition d'une formation adéquate. ▪ Il contribue à faciliter l'accès des jeunes à la propriété, afin de permettre à un plus grand nombre d'entre eux de s'établir en agriculture, que ce soit à la suite d'un transfert ou d'un démarrage d'entreprise. ▪ Au cours de l'exercice 2013-2014, la FADQ a autorisé des subventions à l'établissement totalisant 8,2 millions de dollars et des subventions au démarrage de 1,7 million.
Programme d'appui à la diversification et au développement régional	▪ Ce programme, élaboré par la FADQ en collaboration avec le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, contribue à la création de nouvelles entreprises, sert à diversifier la production et les activités de celles existantes ou encore à réaliser des travaux liés à l'amélioration foncière. ▪ Il appuie financièrement les entreprises agricoles et les producteurs-transformateurs au moyen d'une contribution à l'intérêt pour une période de trois ans sur un montant de financement admissible de 200 000 dollars, pour un maximum de 15 000 dollars. ▪ Au 31 mars 2014, 10 projets avaient été acceptés, ce qui équivaut à plus de 730 000 dollars.

Interventions ponctuelles en financement	▪ Dans le cadre de la *Stratégie de soutien à l'adaptation des entreprises agricoles*, la FADQ administre le Programme de remboursement des intérêts sur les prêts. Ce programme vise à appuyer l'adaptation des entreprises en situation financière difficile et, pour ce faire, prévoit le remboursement des intérêts pendant trois ans sur les prêts garantis par la FADQ. Pour l'année 2013-2014, cette dernière a autorisé 370 garanties de prêts, soit 84,8 millions de dollars. De cette somme, 43,8 millions sont admissibles à un remboursement d'intérêts pendant trois ans. ▪ La FADQ administre le volet financement du Programme régional de soutien au développement de l'agriculture de l'Abitibi-Témiscamingue et du Nord-du-Québec. Ce volet consiste à soutenir les entreprises en situation difficile qui requièrent une amélioration de leur fonds de roulement, une restructuration financière ou des investissements nécessaires à la poursuite de leurs activités. Pour l'année 2013-2014, la FADQ a autorisé cinq garanties de prêts qui s'élèvent à 2,2 millions de dollars, dont un montant de 0,3 million est admissible à un remboursement d'intérêts pendant trois ans.

Source : FADQ.

Annexe 3 Programmes d'assurance et de protection du revenu

Programmes	Caractéristiques	Répartition des ressources financières en 2013-2014	
		M$	%
Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles (ASRA)	▪ Le programme ASRA verse une compensation à l'adhérent lorsque le prix de vente moyen d'un produit est inférieur au revenu stabilisé[1]. ▪ La protection du programme s'applique à 16 productions agricoles et est un complément aux programmes Agri-stabilité, Agri-investissement et Agri-Québec avant 2014. Les protections sont offertes sur la base d'un contrat de cinq ans. ▪ Les contributions sont établies en fonction du nombre d'unités assurées et d'une prime unitaire par type de production.	265,6	48
Programme Agri-Québec	▪ Ce programme, limité aux produits hors ASRA et hors gestion de l'offre depuis 2014, permet au participant de faire annuellement un dépôt dans un compte d'épargne, de recevoir en contrepartie une contribution équivalente de la FADQ et d'y effectuer des retraits en fonction de ses besoins. ▪ La contribution gouvernementale représente 3 % des valeurs nettes ajustées (VNA)[2] de l'entreprise, et ce, jusqu'à un maximum annuel cumulé de 1,5 million de dollars. Pour le secteur de l'aquaculture, la contribution gouvernementale est de 3,6 % des VNA. ▪ En novembre 2013, une bonification a été apportée au programme pour les entreprises dont les produits ne sont pas associés à ceux couverts par le programme ASRA ou à la gestion de l'offre. Elle permet d'obtenir une contribution gouvernementale pour la portion des VNA supérieure à 1,5 million de dollars, contribution qui varie de 1 à 2 % selon les paliers définis.	89,4	16
Programme d'assurance récolte (ASREC)	▪ Le programme ASREC couvre les pertes attribuables aux conditions climatiques et aux phénomènes naturels incontrôlables. ▪ Il offre une protection individuelle ou collective, selon les cultures. ▪ Les contributions sont établies selon les différents éléments assurés et le taux des primes.	42,1	8
Programme Agri-stabilité	▪ Ce programme fédéral-provincial-territorial de première ligne en matière de gestion des risques de l'entreprise agricole est basé sur la marge de l'entreprise, soit les revenus agricoles admissibles moins les dépenses admissibles. Il intervient lorsque la marge de l'année est inférieure à 70 % de la marge de référence établie sur la base des cinq dernières années.	39,9	7

1. Un revenu stabilisé est un revenu calculé à partir d'une ferme type, laquelle est établie en fonction d'une enquête sur les coûts de production des entreprises spécialisées.
2. Les VNA représentent la différence entre les ventes et les achats de produits admissibles, ce qui inclut la variation d'inventaire.

Programmes	Caractéristiques	Répartition des ressources financières en 2013-2014	
		M$	%
Programme Agri-investissement	▪ Ce programme fédéral-provincial-territorial permet aux participants de faire annuellement un dépôt dans un compte d'épargne et de recevoir, en contrepartie, une contribution équivalente de la FADQ. Le participant peut y effectuer des retraits en fonction de ses besoins. ▪ Ce programme permet aux entreprises agricoles participantes de déposer annuellement jusqu'à 1 % de leurs VNA[2] de produits admissibles, et ce, jusqu'à un maximum de 1,5 million de dollars.	28,8	5
Programme Agri-Québec Plus	▪ Ce programme apporte une aide financière complémentaire aux entreprises agricoles des secteurs hors ASRA et hors gestion de l'offre qui participent au programme Agri-stabilité et dont le bénéfice net est inférieur à 10 000 dollars.	11,4	2
Autres	▪ Les autres ressources financières incluent les programmes de financement, les frais d'administration et les autres frais.	72	14

2. Les VNA représentent la différence entre les ventes et les achats de produits admissibles, ce qui inclut la variation d'inventaire.

Annexe 4 Rôles et responsabilités du conseil d'administration

La *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* précise que le conseil d'administration établit les orientations stratégiques, s'assure de leur mise en application et s'enquiert de toute question qu'il juge importante. Le conseil est imputable des décisions de la société auprès du gouvernement et le président du conseil est chargé d'en répondre auprès du ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, responsable de l'application de la *Loi sur La Financière agricole du Québec*. De plus, en vertu de cette loi, le conseil doit exercer notamment les fonctions suivantes :

- adopter le plan stratégique ;
- approuver le plan d'immobilisation, le plan d'exploitation, les états financiers, le rapport annuel d'activités et le budget annuel de la société ;
- approuver des règles de gouvernance de la société ;
- approuver le code d'éthique applicable aux membres du conseil d'administration et ceux applicables aux dirigeants nommés par la société ;
- approuver les profils de compétence et d'expérience requis pour la nomination des membres du conseil ;
- approuver les critères d'évaluation des membres du conseil d'administration et ceux applicables au président-directeur général ;
- approuver les critères d'évaluation du fonctionnement du conseil ;
- établir les politiques d'encadrement de la gestion des risques associés à la conduite des affaires de la société ;
- s'assurer que le comité de vérification exerce adéquatement ses fonctions ;
- déterminer les délégations d'autorité ;
- approuver, conformément à la loi, les politiques de ressources humaines ainsi que les normes et barèmes de rémunération, incluant une politique de rémunération variable, le cas échéant, et les autres conditions de travail des employés et des dirigeants nommés par la société, lorsque ceux-ci ne sont pas assujettis à la *Loi sur la fonction publique*[1] ;
- approuver le programme de planification de la relève des dirigeants nommés par la société[1] ;
- approuver la nomination des dirigeants autres que le président-directeur général et celle du principal dirigeant de chacune de ses filiales en propriété exclusive, lorsque ces dirigeants ne sont pas assujettis à la *Loi sur la fonction publique*[1] ;
- approuver les politiques de ressources humaines ainsi que les normes et barèmes de rémunération, incluant une politique de rémunération variable, le cas échéant, et les autres conditions de travail des employés et des dirigeants de chacune des filiales en propriété exclusive de la société, lorsque ceux-ci ne sont pas assujettis à la *Loi sur la fonction publique*[1] ;
- adopter des mesures d'évaluation de l'efficacité et de la performance de la société incluant l'étalonnage avec des entreprises similaires ; ces mesures sont réalisées tous les trois ans par le vérificateur général ou, si ce dernier le juge approprié, par une firme indépendante, et après en avoir informé le conseil d'administration ;

1. Selon la *Loi sur La Financière agricole du Québec*, le gouvernement, sur la recommandation du conseil d'administration, nomme le président-directeur général et détermine sa rémunération, ses avantages sociaux et ses autres conditions de travail. Le gouvernement nomme également un ou plusieurs vice-présidents. Les autres membres du personnel de la société, y compris le secrétaire, sont nommés suivant la *Loi sur la fonction publique*.

- évaluer l'intégrité des contrôles internes, des contrôles de la divulgation de l'information ainsi que des systèmes d'information et approuver une politique de divulgation financière ;
- constituer les comités suivants[2] : un comité de gouvernance et d'éthique, un comité de vérification et un comité des ressources humaines.

2. Selon la *Loi sur La Financière agricole du Québec*, les dispositions de la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* concernant le comité de gouvernance et d'éthique et le comité des ressources humaines s'appliquent au comité de gouvernance, d'éthique et de ressources humaines.

Annexe 5 Liste des indicateurs ayant fait l'objet de l'étalonnage de 2012

Indicateurs de service à la clientèle

1 Taux global de satisfaction de la clientèle
2 Taux de satisfaction à l'égard de l'ensemble du service à la clientèle
3 Taux d'adhésion aux services en ligne

Indicateurs de processus

4 Délai de traitement d'un dossier ASREC
5 Délai de traitement d'un dossier de financement
6 Pourcentage des décisions maintenues après révision par rapport aux décisions révisées

Indicateurs de gestion des ressources humaines

7 Proportion des dépenses en personnel consacrées à la formation
8 Taux d'absentéisme des employés réguliers pour motif de santé
9 Âge moyen des employés réguliers et occasionnels
10 Pourcentage des employés réguliers et occasionnels de moins de 30 ans
11 Ratio d'encadrement

Indicateurs de gestion financière

12 Ratio d'efficience globale
13 Coût de revient par client ASREC
14 Ratio indemnités versées / valeurs assurées ASREC
15 Coût de revient par client ASRA
16 Ratio compensations prévues / valeurs assurables ASRA
17 Coût de revient par client Agri-stabilité
18 Coût de revient par client Agri-investissement
19 Soldes des comptes Agri-investissement
20 Coût de revient par client au financement
21 Taux de perte sur les garanties de prêts

Indicateur de développement durable

22 Pourcentage des actions du *Plan d'action de développement durable 2008-2013* réalisé en 2009-2010

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2015-2016

Rapport du commissaire au développement durable
Printemps 2015

ANNEXE

A

Mémoire présenté à la Commission des transports et de l'environnement

Stratégie gouvernementale de développement durable révisée 2015-2020 (projet)

Avant-propos

À la demande de la Commission des transports et de l'environnement, le commissaire au développement durable a participé aux consultations et aux auditions publiques sur la *Stratégie gouvernementale de développement durable révisée 2015-2020* (projet). Les consultations ont eu lieu les 10 et 11 février 2015 à l'hôtel du Parlement. Le mémoire qui figure dans les pages suivantes avait alors été transmis aux membres de la Commission.

Table des matières

1 **Introduction** 6

2 **Observations du commissaire au développement durable** 8

2.1 Observations sur la *Stratégie gouvernementale de développement durable révisée 2015-2020* (projet) 8

2.2 Vérification de l'optimisation des ressources et développement durable 9

2.3 État du développement durable dans l'Administration et dans la société québécoise 9

2.4 Pistes d'amélioration 10

3 **Constats et recommandations** 13

3.1 Objectifs établis dans la stratégie 2008-2013 13

3.2 Rôles et responsabilités du ministère responsable de l'application de la loi 15

3.3 Rôles et responsabilités des entités assujetties 16

3.4 Prise en compte des principes de développement durable 18

3.5 Plans d'action de développement durable 21

3.6 Sensibilisation et formation des employés 23

3.7 Indicateurs de mesure retenus et reddition de comptes 25

3.8 Pratiques de gestion 31

4 **Conclusion** 33

Annexe et sigle 35

Note au lecteur :
Aux fins du présent rapport, nous utilisons le nom actuel du ministère responsable d'assurer l'application de la *Loi sur le développement durable*, soit le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC). En effet, depuis 2006, ce ministère a connu d'autres appellations : il a d'abord porté le nom de ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP), puis celui de ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (MDDEFP).

1 Introduction

1 Le Vérificateur général a pour mission de favoriser par la vérification le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics. En vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, il nomme depuis 2006 un vérificateur général adjoint, qui porte le titre de commissaire au développement durable, pour l'assister principalement dans l'exercice de ses fonctions relatives à la vérification en matière de développement durable.

2 Le commissaire au développement durable prépare au moins une fois par année, sous l'autorité du vérificateur général, un rapport dans lequel il fait part, dans la mesure qu'il juge appropriée :

- de ses constatations et de ses recommandations ayant trait à l'application de la *Loi sur le développement durable* ;
- de tout sujet ou de tout cas qui découle de ses travaux de vérification ou d'enquête en matière de développement durable ;
- de ses commentaires concernant les principes, les procédures ou les autres moyens employés en matière de développement durable par l'Administration au sens de la *Loi sur le développement durable*, ainsi que par les autres organismes et établissements assujettis à cette loi.

3 Le commissaire au développement durable a eu l'occasion en 2007 de faire part aux membres de la Commission des transports et de l'environnement des réserves qu'il avait au regard du premier projet de stratégie gouvernementale de développement durable, soit celle couvrant la période 2008-2013. De l'avis du commissaire, la stratégie s'éloignait de l'esprit de la *Loi sur l'administration publique*, puisqu'elle ne mettait pas suffisamment l'accent sur la recherche de résultats mesurables relatifs à des objectifs et à des cibles définis préalablement. De même, la stratégie ne répondait pas adéquatement à toutes les exigences énoncées dans la *Loi sur le développement durable*, notamment celle ayant trait à la détermination des responsabilités des entités assujetties.

4 Depuis, le commissaire au développement durable a réalisé annuellement des travaux et des vérifications portant sur l'application de la *Loi sur le développement durable*. Ses constats et ses recommandations concernent entre autres :

- le contenu de la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013* ;
- la prise en charge par le ministère qui joue le rôle de coordonnateur de la démarche gouvernementale et par les entités assujetties des responsabilités qui leur ont été confiées par la *Loi sur le développement durable* ;
- l'adaptation des pratiques de gestion des entités assujetties, dont la prise en compte des principes contenus dans la loi ;

- le contenu des plans d'action de développement durable ;
- la sensibilisation et la formation du personnel de l'Administration au développement durable ;
- les indicateurs de développement durable ;
- la reddition de comptes, associée tant à la démarche des entités assujetties qu'à celle gouvernementale.

5 De plus, le commissaire a mené des vérifications de l'optimisation des ressources sur divers sujets. Ces vérifications lui ont permis de porter un regard objectif sur l'intégration de la recherche d'un développement durable dans les politiques, les programmes et les actions de l'Administration.

6 À la lumière des recommandations et des constats formulés lors de ses travaux antérieurs, le commissaire au développement durable a déterminé les éléments du projet de *Stratégie gouvernementale de développement durable révisée 2015-2020* qui méritent une attention particulière.

7 La prochaine section présente les observations du commissaire à l'égard de ces éléments, alors que la section suivante reprend les principaux constats et les recommandations qu'il a formulés au fil des ans. Ces constats et ces recommandations conservent toute leur importance et leur pertinence par rapport au projet de stratégie actuel : ils devraient donc être pris en compte dans celui-ci.

2 Observations du commissaire au développement durable

2.1 Observations sur la *Stratégie gouvernementale de développement durable révisée 2015-2020* (projet)

8 Le Québec a adopté en 2006 la *Loi sur le développement durable*. Cette loi a quatre objectifs :

- instaurer un nouveau cadre de gestion au sein de l'Administration afin que l'exercice de ses pouvoirs et de ses responsabilités s'inscrive dans la recherche d'un développement durable ;
- concourir à réaliser le virage nécessaire au sein de la société face aux modes de développement non viable, en intégrant davantage la recherche d'un développement durable à tous les niveaux et dans toutes les sphères d'intervention, dans les politiques, les programmes et les actions de l'Administration ;
- assurer la cohérence des actions gouvernementales en matière de développement durable ;
- favoriser l'imputabilité de l'Administration en matière de développement durable, notamment par des contrôles exercés par le commissaire au développement durable en vertu de la *Loi sur le vérificateur général*.

9 Ces objectifs constituant un énoncé de la finalité de la loi, je me serais attendu à ce que le projet de *Stratégie gouvernementale de développement durable révisée 2015-2020* présente des cibles de résultats mesurables pour chacun d'eux et qu'elle explique comment les ministères et organismes peuvent contribuer à les atteindre.

10 Le projet de stratégie révisée présente 27 objectifs qui sont liés à 6 enjeux et à 8 orientations. Ces objectifs sont accompagnés d'une soixantaine de cibles. Étant donné que les objectifs sont formulés en termes généraux, les cibles devraient être précises et mesurables et leur atteinte, facilement vérifiable ; de plus, un échéancier devrait se rapporter à chacune. Or, les cibles sont floues et un faible nombre respecte les critères mentionnés ci-dessus.

11 Le suivi de la stratégie gouvernementale de développement durable repose sur trois types d'indicateurs qui portent sur :

- l'état et l'évolution du développement durable du Québec à long terme ;
- les résultats associés à la mise en œuvre de la stratégie ;
- les plans d'action de développement durable produits par les ministères et organismes assujettis à la loi.

12 J'ai déjà fait état des limites des indicateurs ayant trait à l'état et à l'évolution du développement durable ; ceux-ci ne seront pas revus lors de la mise à jour de la stratégie. De même, le projet de stratégie révisée pour la période 2015-2020 est muet quant au deuxième type d'indicateurs. Ceux-ci, qui sont directement associés à la stratégie, ne sont pas connus pour l'instant. Cette situation ne favorisera pas l'atteinte des objectifs de la stratégie, d'autant plus que la formulation des objectifs est vague. Pourtant, si ce type d'indicateurs était disponible, les ministères et les organismes auraient une idée plus précise de la tâche à réaliser et des efforts à consentir. Quant aux plans d'action des ministères et organismes, ils devront être élaborés par les entités au cours du printemps 2015. J'ai souligné dans mes vérifications précédentes la nécessité d'assurer la pertinence et la suffisance des plans.

2.2 Vérification de l'optimisation des ressources et développement durable

13 En plus d'effectuer des vérifications portant sur la mise en œuvre de différents aspects de la *Loi sur le développement durable* et de la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013*, j'ai réalisé des travaux auprès de certains ministères et organismes. Mon but était d'informer les parlementaires du niveau de prise en compte des 16 principes de développement durable et du degré d'intégration de la recherche d'un développement durable dans leur gestion. Je voulais ainsi m'assurer que l'Administration avait pris le virage indiqué dans la loi.

14 Mes travaux ont porté sur différents sujets importants ; mentionnons notamment les interventions gouvernementales dans le secteur minier, la biodiversité, la gestion gouvernementale de l'exploration et de l'exploitation des gaz de schiste, les changements climatiques, la gestion de l'eau, le Fonds vert. Ces travaux m'ont permis non seulement d'observer plusieurs lacunes relatives à la gestion, mais aussi de voir que les pratiques relatives à la prise en compte des principes de développement durable doivent être améliorées. Les nouvelles approches de gestion n'ont pas été suffisantes pour soutenir le cadre de gestion recherché selon la loi.

2.3 État du développement durable dans l'Administration et dans la société québécoise

15 À la lumière de mes vérifications, je peux affirmer que la stratégie gouvernementale 2008-2013 est demeurée un document d'orientation. Ce dernier ne permet ni de cibler les résultats attendus, ni de faire les choix essentiels pour le développement de la société, ni de centrer le choix des ministères et organismes sur les priorités. Plusieurs indicateurs de développement durable, établis par la suite, ne sont pas liés aux enjeux prioritaires pour la société

québécoise, pas plus qu'à la stratégie gouvernementale. Ainsi, on ne peut pas mesurer les progrès accomplis. Les plans d'action des entités ont continué de refléter les activités traditionnelles plutôt que des activités qui cadreraient mieux avec les objectifs inclus dans la stratégie. Comme la reddition de comptes est basée sur des objectifs et des indicateurs imprécis, elle offre une information générale et peu utile. Enfin, la coordination interministérielle mise en place n'a pu assurer la cohérence des actions gouvernementales et l'atteinte des objectifs de la stratégie.

16 J'ai eu l'occasion de formuler plusieurs recommandations lors des vérifications réalisées au cours de la période couverte par la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013*. L'application de ces recommandations devra continuer à être assurée durant la période 2015-2020. Toutefois, une attention particulière devrait être portée sur les pistes d'amélioration suivantes ; celles-ci peuvent influencer l'actuel projet de stratégie gouvernementale.

2.4 Pistes d'amélioration

Portée de l'application de la loi

17 La loi, adoptée en 2006, stipule que le gouvernement peut décider à compter de quelle date les modalités de la loi s'appliquent aux organismes municipaux et scolaires ainsi qu'aux établissements du réseau de la santé et des services sociaux. Encore aujourd'hui, l'assujettissement de ces entités à la loi n'est pas en vigueur. Or, à eux seuls, les réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation utilisent 40 % du budget du gouvernement. J'en déduis que le champ d'application de la loi est limité à des entités pour lesquelles un peu plus de la moitié de l'enveloppe budgétaire du gouvernement est allouée. Je me serais attendu, après près de 10 ans d'existence, à ce que la *Loi sur le développement durable* porte sur l'ensemble de l'Administration et toute la société québécoise, d'autant plus que certains des 16 principes qui y sont inscrits visent précisément la santé et la qualité de vie, l'accès au savoir et la subsidiarité. Étendre l'application de la loi serait une piste opportune et structurante pour la société québécoise.

Gouvernance

18 J'ai eu l'occasion d'examiner la gouvernance associée au développement durable dans cinq administrations à travers le monde. Une structure de gouvernance forte et transversale, dirigée par un organisme proche du pouvoir et en mesure d'influencer le gouvernement, le secteur privé et la société civile, pourrait contribuer à améliorer la démarche actuelle. Un tel type de structure serait à considérer dans le cadre de la stratégie pour la période 2015-2020.

Objectifs

19 L'Assemblée générale des Nations Unies sur le développement durable a reçu comme mandat de préparer des objectifs de développement durable pour la période 2015-2030. Les directives concernant ces objectifs demandent à ce qu'ils soient concrets, concis et faciles à comprendre ainsi qu'en nombre limité. De plus, les objectifs de développement durable retenus « doivent être ambitieux ».

20 Ces directives pourraient être appliquées dans la formulation des objectifs liés à la stratégie de développement durable 2015-2020. Cependant, le projet de stratégie mentionne que les ministères et organismes seront invités à mettre en œuvre au moins une action pour favoriser l'atteinte de certains objectifs, mais il ne spécifie pas de quelle façon les effets seront mesurés. L'action choisie dans les ministères et organismes sera-t-elle la plus structurante ou encore celle qui change le moins les programmes en place ? L'instauration du développement durable est une démarche exigeante qui ne saurait se satisfaire de moyens et d'objectifs limités.

Indicateurs

21 Le choix des indicateurs doit permettre de mesurer les progrès et l'atteinte des objectifs liés à la stratégie. Ces indicateurs doivent donc être précis et mesurables, ainsi qu'en nombre limité. La communication régulière des progrès réalisés favorise aussi l'engagement des parties prenantes par rapport à la stratégie. C'est pourquoi je préconise l'adoption d'indicateurs associés à la stratégie le plus rapidement possible et un arrimage plus soutenu des plans d'action de développement durable à celle-ci.

Formation

22 Le projet de stratégie révisée propose de poursuivre le développement des connaissances dans l'Administration. L'exercice est pertinent, compte tenu des lacunes répertoriées dans les rapports de 2011 et de 2013.

23 Il préconise aussi le développement et la mise en valeur des compétences permettant de soutenir la transition vers une économie verte et responsable. L'accent mis sur la main-d'œuvre et la formation universitaire, collégiale et professionnelle est bienvenu. Toutefois, pour étendre les notions et l'adoption des valeurs se rapportant au développement durable à l'ensemble de la population, il serait pertinent d'ajouter l'enseignement primaire et l'enseignement secondaire.

24 Des efforts considérables ont été fournis depuis quelques décennies pour inculquer des notions et des valeurs de protection de l'environnement aux élèves du primaire et du secondaire. Ces efforts ont eu pour effet d'amorcer des changements de comportement, notamment par rapport au recyclage et à la consommation de l'eau, de l'énergie et des ressources. Cette conscientisation a certainement favorisé la mise en place de programmes de recyclage ou d'économie des ressources, y compris l'énergie.

25 Le développement durable a bien sûr trait à la protection de l'environnement, mais il fait aussi appel à des concepts plus complexes de même qu'à des préoccupations sociétales et économiques à long terme.

26 Une plus grande intégration de l'ensemble des valeurs relatives au développement durable dans l'enseignement ne pourrait que favoriser l'émergence de celles-ci dans la société. De fait, tous les ordres d'enseignement devraient être touchés, et non seulement pour la formation universitaire, collégiale et professionnelle, comme c'est prévu dans le projet de stratégie.

Aménagement du territoire

27 La stratégie révisée vise à assurer l'aménagement durable du territoire et à soutenir le dynamisme des communautés. Cela constitue un objectif souhaitable. L'instrument privilégié pour concrétiser le développement durable dans l'aménagement du territoire demeure le schéma d'aménagement et de développement. Or, le projet n'en fait pas mention. Le projet de stratégie pourrait contenir un objectif concret à cet égard.

3 Constats et recommandations

28 Nous avons relevé des constats et des recommandations dans nos rapports de vérification antérieurs qui sont en lien avec le contenu de la stratégie proposée. À la lumière de ces éléments, nous considérons que la stratégie gouvernementale pourrait être bonifiée.

3.1 Objectifs établis dans la stratégie 2008-2013

Observations sur la stratégie 2008-2013 (prolongée jusqu'en 2015)

29 Dans ses rapports, le commissaire au développement durable a mentionné que, de façon générale, les objectifs :

- manquaient de précision ;
- n'étaient pas accompagnés de cibles quantifiées ;
- n'étaient pas accompagnés d'un calendrier de réalisation.

30 Les objectifs ne renseignaient donc ni sur la situation actuelle ni sur l'ampleur de l'amélioration souhaitée.

Recommandations du commissaire au développement durable

31 Recommandations au MDDELCC, en collaboration avec les autres ministères concernés (application de la loi (2007))

- **Préciser les objectifs de la stratégie en termes de résultats recherchés et de calendriers de réalisation afin de pouvoir guider adéquatement les entités dans l'élaboration de leurs plans d'action. (Paragr. 3.92.)**
- **Mettre au point, en collaboration avec les entités assujetties à la loi, des indicateurs qui serviront à évaluer la progression du développement durable au Québec, le degré d'atteinte des objectifs de la stratégie de même que l'efficacité des plans d'action qui seront élaborés par ces entités. (Paragr. 3.92.)**

Extraits des rapports

Application de la loi (2007)

32 Dans le projet de stratégie [2008-2013], on note l'absence de renseignements essentiels qui permettraient de bien cerner la situation actuelle et de définir les objectifs établis. En fait, les objectifs sont généraux et ils ne sont ni quantifiés ni accompagnés d'un échéancier de réalisation. Les explications qui les accompagnent mériteraient aussi des précisions. [Paragr. 3.67.]

33 Pour toutes ces raisons, la stratégie risque de demeurer un document d'orientation qui ne permettra pas de cibler des résultats attendus ni de vérifier la performance du gouvernement au fil des ans. Il reviendrait donc alors à chaque entité d'interpréter les objectifs, de déterminer ses responsabilités quant à ces derniers, de fixer la barre à atteindre et d'ajuster ses actions en conséquence. [Paragr. 3.69.]

34 Par le fait même, on a remis à plus tard, au moment de l'élaboration des plans d'action ministériels, les choix essentiels à l'orientation du développement de la société pour les prochaines décennies. [...] On risque donc de se retrouver, à la limite, avec autant d'interprétations de la stratégie qu'il y a d'entités assujetties. [Paragr. 3.70.]

35 Ces objectifs [ceux énoncés dans la stratégie] doivent donc être précisés par des cibles quantitatives dans la mesure du possible, de même que par un calendrier de réalisation, afin de guider les entités dans la préparation de leurs plans d'action. Dans le projet de stratégie actuel, aucun ne fournit de telles précisions. [Paragr. 3.76.]

36 Dans le meilleur des cas, les termes utilisés font état d'une tendance recherchée. Il est alors question d'« accroître la productivité », de « renforcer la viabilité et la résilience des collectivités » ou d'« augmenter la part des énergies renouvelables ». Bien qu'ils soient évocateurs de la direction à prendre, ces objectifs ne nous renseignent ni sur la situation actuelle, ni sur l'ampleur de l'amélioration souhaitée, ni sur la période visée. Ainsi, il sera difficile d'apprécier la portée des actions des entités et leur degré de contribution à l'atteinte des objectifs de la stratégie. [Paragr. 3.78.]

Application de la loi (2010)

37 Plusieurs constatations faites à ce jour expliquent les lacunes soulevées cette année en matière de reddition de comptes. Parmi ces constatations, rappelons les suivantes :

- les objectifs de la stratégie gouvernementale manquent de précision et ne sont pas accompagnés de cibles quantifiables ;

  [...]. [Paragr. 5.41.]

3.2 Rôles et responsabilités du ministère responsable de l'application de la loi

Observations sur la stratégie 2008-2013 (prolongée jusqu'en 2015)

38 Le commissaire au développement durable a constaté que le MDDELCC s'est acquitté des fonctions qui lui sont confiées par la loi (veille, élaboration d'un projet de stratégie, élaboration d'indicateurs, conception d'outils pour la sensibilisation, la formation et prise en compte des principes et reddition de comptes). Il a noté cependant les lacunes suivantes :

- Le contenu de plusieurs des documents que le ministère a produits ne répond pas aux attentes.
- Le MDDELCC devrait s'investir davantage dans la coordination des interventions au regard de la *Loi sur le développement durable* et de la stratégie qui en découle.

Recommandation du commissaire au développement durable

39 Recommandation au MDDELCC, en collaboration avec le Comité interministériel de développement durable (application de la loi (2009))

- **Faire une analyse qualitative globale des plans d'action afin d'évaluer la pertinence et la suffisance des actions qu'ils contiennent par rapport à chacun des objectifs énoncés dans la stratégie gouvernementale. (Paragr. 4.95.)**

40 Il est à noter que le ministère n'a pas adhéré à la recommandation.

Extraits des rapports

Application de la loi (2009)

41 Le MDDELCC a tracé un portrait synthèse de l'ensemble des plans d'action en juin 2009. Dans ce document, une section traite de la contribution des entités à la stratégie gouvernementale. On y dénombre notamment les actions se rapportant à chaque objectif contenu dans la stratégie gouvernementale. Toutefois, pour assurer une bonne coordination, une analyse qualitative détaillée des plans d'action est nécessaire. D'une part, une telle analyse donnerait la possibilité de vérifier si les mesures instaurées pour atteindre chacun des objectifs compris dans la stratégie gouvernementale sont suffisantes. D'autre part, elle pourrait assurer la cohérence des objectifs de chaque entité et repérer les objectifs gouvernementaux insuffisamment pris en compte. Le cas échéant, elle permettrait de proposer les améliorations requises. (Paragr. 4.93.)

Application de la loi (2012)

42 Les cinq administrations étudiées ont toutes confié la coordination de leur stratégie de développement durable à un organe de gouvernance unique, qui s'est vu attribuer un rôle important. Celui-ci a suffisamment d'autorité pour susciter l'engagement des parties prenantes. En effet, son rôle consiste notamment à coordonner le travail de l'ensemble des intervenants afin que ces derniers alignent leurs politiques sur la stratégie retenue. (Paragr. 49.)

3.3 Rôles et responsabilités des entités assujetties

Observations sur la stratégie 2008-2013 (prolongée jusqu'en 2015)

43 Le commissaire au développement durable a mentionné que :

- la stratégie ne précise pas les responsabilités propres aux entités ;
- l'information disponible dans les plans d'action de développement durable ne permet pas de déterminer les responsables de la mise en œuvre des actions ni de se faire une idée sur les ressources nécessaires pour leur réalisation.

44 Il a de plus observé par la suite que, au sein des entités assujetties vérifiées, l'attribution formelle de responsabilités en matière de développement durable était déficiente.

Recommandations du commissaire au développement durable

45 Recommandation au MDDELCC, en collaboration avec les autres ministères (application de la loi (2007))

- **Désigner les entités devant jouer un rôle prépondérant dans l'atteinte des objectifs de la stratégie. (Paragr. 3.92.)**

46 Recommandations aux entités assujetties à la *Loi sur le développement durable*, dans le cadre d'une réévaluation ultérieure de leur plan d'action (application de la loi (2009))

- **Déterminer clairement les responsables de la mise en œuvre des actions pour accroître l'imputabilité. (Paragr. 4.107.)**
- **Développer et [...] mettre en œuvre des mécanismes de collaboration entre les entités afin de favoriser une plus grande efficacité, une cohérence et une synergie des actions. (Paragr. 4.107.)**

47 Recommandation aux entités vérifiées (application de la loi (2013))

- **Accroître les efforts afin d'adapter leurs pratiques de gestion pour que l'exercice de leurs pouvoirs et de leurs responsabilités s'inscrive dans la recherche d'un développement durable. (Paragr. 80.)**

Extraits des rapports

Application de la loi (2007)

48 [...] les rôles et les responsabilités des entités assujetties relativement aux objectifs établis ne sont pas clairement définis. En effet, aucune entité n'est ciblée de façon particulière. Le projet de stratégie propose plutôt aux ministères et aux organismes « de remettre en question, de revoir et d'ajuster les lois, les règlements, les politiques et les programmes qu'ils administrent, ainsi que leurs instruments d'intervention » et il les invite « à accroître la cohérence et la synergie de leurs interventions respectives ». (Paragr. 3.84.)

49 Bien que les objectifs s'adressent à toutes les entités assujetties, il sera difficile de faire évoluer favorablement la situation sans préciser celles qui auront un rôle majeur à jouer, et ce, relativement à chaque objectif. Lorsque tout le monde est responsable, il en découle bien souvent que personne ne se considère finalement imputable. Une attribution et un partage adéquats des responsabilités favoriseraient une plus grande imputabilité. Sinon, le risque est élevé que les entités n'assument pas le leadership nécessaire à la prise en charge des objectifs qui les concernent plus particulièrement. (Paragr. 3.85.)

Application de la loi (2009)

50 Pour favoriser la mise en œuvre des plans d'action de développement durable, il est important que les personnes responsables assument leur rôle et qu'elles puissent compter sur les moyens suffisants pour y parvenir. Or, l'information disponible dans les plans d'action ne permet pas de déterminer les responsabilités ni de se faire une idée sur les ressources nécessaires pour la réalisation du plan. (Paragr. 4.105.)

51 D'autre part, les entités gouvernementales ont toujours autant de difficultés à se défaire de leur habitude de gestion en silo et à développer une plus grande collaboration entre elles. En effet, on constate une absence quasi généralisée d'objectifs et d'actions pour lesquels des responsabilités partagées entre différentes entités gouvernementales ont été prévues. (Paragr. 4.106.)

Application de la loi (2013)

52 Parmi les entités vérifiées, seule [une entité] a attribué à des unités administratives des responsabilités précises à l'égard de sa démarche de développement durable. Par ailleurs, dans les quatre entités, la majorité des gestionnaires associés à la démarche n'ont pas reçu d'attentes spécifiant leur contribution en la matière. (Paragr. 27.)

53 L'absence d'attribution formelle de responsabilités aux unités administratives et d'attentes aux gestionnaires entraîne le risque que ces responsabilités et ces attentes soient interprétées de différentes façons selon les intervenants et que la mise en œuvre de la démarche de développement durable ne soit pas considérée comme importante. (Paragr. 36.)

3.4 Prise en compte des principes de développement durable

Observations sur la stratégie 2008-2013 (prolongée jusqu'en 2015)

54 En 2013, le commissaire au développement durable a observé qu'aucune des entités vérifiées n'avait réellement intégré la prise en compte des principes de développement durable dans l'élaboration ou la révision de ses actions structurantes.

Recommandations du commissaire au développement durable

55 Recommandation au MDDELCC (application de la loi (2007))

- **Créer des mécanismes d'échange pour faire en sorte que les entités assujetties à la loi prennent en compte les principes du développement durable et collaborent à l'élaboration de leurs plans d'action respectifs. (Paragr. 3.63.)**

56 Recommandations aux ministères concernés (application de la loi (2008))

- **S'assurer que l'ensemble du personnel comprend les exigences de la loi, notamment en ce qui a trait à la prise en compte des principes prévus par celle-ci, ainsi que la portée de la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013*. (Paragr. 4.50.)**
- **Poursuivre leurs efforts quant à l'adaptation et à l'utilisation d'outils d'aide à la décision pour assurer la prise en compte des principes de développement durable. (Paragr. 4.50.)**

57 Recommandations au MDDELCC (application de la loi (2009))

- **Aider les entités à mieux comprendre la portée exacte des objectifs contenus dans la stratégie gouvernementale. (Paragr. 4.136.)**
- **Poursuivre le soutien aux entités de manière à ce qu'elles soient en mesure de prendre en compte les principes de la *Loi sur le développement durable* dans leurs principales activités. (Paragr. 4.136.)**

58 Recommandations aux entités vérifiées (application de la loi (2009))

- **Faire une analyse détaillée et documentée des objectifs liés à la stratégie gouvernementale afin d'améliorer leur contribution à l'atteinte de ceux-ci. (Paragr. 4.139.)**
- **Se doter des mécanismes et des outils nécessaires à la prise en compte des principes de la *Loi sur le développement durable* dans leurs principales activités. (Paragr. 4.139.)**

59 Recommandation aux entités vérifiées (application de la loi (2013))

- **Accroître les efforts afin d'adapter leurs pratiques de gestion pour que l'exercice de leurs pouvoirs et de leurs responsabilités s'inscrive dans la recherche d'un développement durable. (Paragr. 80.)**

Extraits des rapports

Application de la loi (2007)

60 Dès son entrée en vigueur, la loi obligeait les entités assujetties à intégrer les principes de développement durable dans leurs décisions et leurs actions, et cela, sans attendre l'approbation de la stratégie. Cependant, la moitié des entités sondées indiquent ne pas avoir encore formellement pris en compte ces principes dans la gestion de leurs activités. (Paragr. 3.61.)

61 Il serait donc important que les entités prennent rapidement en compte les principes du développement durable dans la planification et la réalisation de leurs activités et qu'elles se mettent à la tâche afin de développer leurs plans d'action. Certaines soulèvent d'ailleurs la nécessité de renforcer les échanges et de profiter des expériences de celles qui ont mis ces principes en application. Pour y parvenir, des mécanismes de réseautage et d'échanges devront être instaurés afin d'en arriver à une synergie et de favoriser la création de chantiers interministériels. (Paragr. 3.62.)

Application de la loi (2008)

62 Comme il est mentionné dans la *Loi sur le développement durable*, il est essentiel de disposer d'outils d'aide à la décision pour prendre en compte les principes de développement durable et les considérer dans les lois, la réglementation, les politiques et les programmes. La version pilote du guide pour la prise en compte des principes de développement durable a été produite par le MDDELCC. (Paragr. 4.36.)

63 L'utilisation d'outils de cette nature est encore à ses débuts. (Paragr. 4.37.)

64 Somme toute, près de trois ans après le début de la mise en œuvre de la *Loi sur le développement durable*, la révision des lois, de la réglementation, des politiques et des programmes par rapport à celle-ci en est toujours à ses premiers pas. (Paragr. 4.39.)

Application de la loi (2009)

65 Bien que l'obligation de prendre en compte les principes remonte à la promulgation de la *Loi sur le développement durable* en avril 2006, peu d'entités y étaient parvenues, de manière tangible, au moment de notre vérification. L'élaboration des plans d'action de développement durable constituait pourtant une occasion de s'approprier ces principes, mais celle-ci n'a pas été saisie. (Paragr. 4.131.)

66 Pour expliquer le fait que les principes de développement durable sont encore trop peu intégrés dans les actions gouvernementales, certaines entités ont mentionné que le guide du MDDELCC n'était pas assez pratique du point de vue opérationnel. En effet, il y a encore de l'incompréhension de leur part quant aux actions qu'elles doivent accomplir et aux modifications qu'elles doivent apporter à leurs façons de faire pour pouvoir répondre aux exigences de la loi à cet égard. Afin de renverser la tendance, il faudra démontrer que la prise en compte des principes permet d'améliorer la prise de décision et non d'alourdir le processus. (Paragr. 4.135.)

Application de la loi (2013)

67 Aucune des entités vérifiées n'a réellement intégré la prise en compte des principes de développement durable lors de l'élaboration ou de la révision de ses actions structurantes. (Paragr. 44.)

68 Les entités vérifiées ont commencé tardivement à prendre en compte les principes de développement durable. En outre, des actions structurantes qu'elles ont élaborées ou révisées récemment n'ont pas fait l'objet d'une prise en compte des principes. (Paragr. 47.)

69 Les quatre entités vérifiées doivent, à divers degrés, améliorer leurs pratiques relatives à la prise en compte des principes de développement durable. Ainsi, aucune d'elles n'a pu démontrer qu'une méthode complète a été utilisée, pas plus qu'elles n'ont réussi à réunir toutes les conditions favorisant le succès de la prise en compte des principes. (Paragr. 58.)

70 Force est de constater que, plus de sept ans après l'adoption de la loi, les entités vérifiées sont toujours à l'étape de l'expérimentation des pratiques rattachées à la prise en compte des principes de développement durable. (Paragr. 63.)

71 **La lenteur des entités à concrétiser la prise en compte des principes de développement durable, les occasions manquées à ce chapitre de même que les lacunes à l'égard de la prise en compte démontrent qu'il reste un travail important à faire pour que les entités vérifiées intègrent la recherche d'un développement durable dans la réalisation de leur mission respective.** (Paragr. 64.)

3.5 Plans d'action de développement durable

Observations sur la stratégie 2008-2013 (prolongée jusqu'en 2015)

72 Le commissaire au développement durable s'est interrogé sur la valeur ajoutée de l'ensemble des plans d'action de développement durable pour la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale.

- Certains objectifs ont été peu pris en compte par les entités. Par exemple, notons les suivants :
  - soutien aux initiatives du secteur de l'économie sociale ;
  - amélioration du bilan démographique ;
  - accroissement du niveau de vie.
- Il s'est avéré difficile, dans bien des cas, de saisir les liens entre les actions figurant dans les plans et les objectifs de la stratégie.
- Les indicateurs inclus dans ces plans étaient pour la plupart axés sur des moyens ou des mesures administratives plutôt que sur les effets.

Recommandations du commissaire au développement durable

73 Recommandation au MDDELCC, en collaboration avec les autres ministères (application de la loi (2009))

- **Mettre en œuvre les mécanismes de coordination prévus pour favoriser la cohérence et la synergie des actions des entités et l'atteinte des objectifs de la stratégie gouvernementale (Paragr. 4.95.)**

74 Recommandations aux entités assujetties à la *Loi sur le développement durable*, dans le cadre d'une réévaluation ultérieure de leur plan d'action (application de la loi (2009))

- **Privilégier les indicateurs portant sur les effets afin d'évaluer l'efficacité des actions. (Paragr. 4.104.)**
- **Y joindre des cibles permettant une reddition de comptes annuelle de qualité. (Paragr. 4.104.)**

Extraits du rapport

Application de la loi (2009)

75 Sur une base individuelle, les entités ont donc respecté les exigences gouvernementales en ce qui concerne le contenu des plans d'action. Nous nous interrogeons cependant sur la valeur ajoutée de l'ensemble des plans d'action pour la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale. (Paragr. 4.79.)

76 Cette interrogation vient d'abord du déséquilibre que nous constatons dans la prise en compte de chacun des objectifs gouvernementaux. S'il peut être justifié que certains objectifs concernent moins d'entités que d'autres, les écarts relevés nous paraissent cependant relativement grands. En effet, alors que certains des objectifs de la stratégie gouvernementale sont touchés par toutes les entités, 7 des 29 objectifs de la stratégie gouvernementale sont retenus explicitement par moins de 10 entités. (Paragr. 4.80.)

77 Ensuite, les objectifs dont les entités ont moins tenu compte se rapportent aux défis parmi les plus difficiles à relever pour le gouvernement. (Paragr. 4.84)

78 Il y a lieu de se demander si la portée des plans d'action est suffisante pour permettre un changement significatif dans la gestion gouvernementale actuelle et, par conséquent, favoriser l'atteinte des résultats escomptés de la stratégie gouvernementale. (Paragr. 4.85.)

79 Lorsque l'on analyse les quelque 450 actions prévues par les entités à l'égard de ces objectifs [ceux de la stratégie gouvernementale], il s'avère difficile dans bien des cas de saisir le lien qui les unit et d'apprécier la contribution qu'auront ces actions à l'atteinte des objectifs. Deux raisons expliquent ce fait. (Paragr. 4.86.)

80 D'abord, les actions définies par les entités sont plutôt axées, dans une proportion de 60 p. cent, sur des moyens ou des mesures administratives. (Paragr. 4.87.)

81 En ce qui concerne les autres actions examinées (40 p. cent), les indicateurs y afférents sont axés davantage sur des effets mesurables. Toutefois, leur lien avec les objectifs et les indicateurs inclus dans la stratégie gouvernementale est plutôt faible. (Paragr. 4.90.)

82 Une majorité des entités, soit environ 80 p. cent, ont inclus dans les 128 plans d'action examinés les indicateurs de mesure et les cibles de résultats visés. Les autres entités se sont dotées d'indicateurs, mais elles ne les ont pas inclus dans leurs plans d'action. Nous croyons qu'il serait préférable qu'elles le fassent. (Paragr. 4.100.)

83 Le MDDELCC a proposé que des indicateurs de résultats, c'est-à-dire des indicateurs portant sur les effets des actions, soient privilégiés lorsque la nature des actions le permet. Or, ce message a été plus ou moins retenu. En effet, [...] les indicateurs précisés dans les plans d'action sont la plupart du temps axés sur des moyens ou sur des mesures administratives. (Paragr. 4.101.)

84 D'autre part, la plupart des indicateurs ne sont pas accompagnés d'échéances ni de cibles intermédiaires réparties sur la période concernée par le plan d'action, ce qui rendra difficile la reddition de comptes annuelle. (Paragr. 4.102.)

3.6 Sensibilisation et formation des employés

Observations sur la stratégie 2008-2013 (prolongée jusqu'en 2015)

85 L'information sur la sensibilisation du personnel de l'Administration au développement durable est peu représentative de la situation réelle. Aussi, du personnel ayant pris part à la prise en compte des principes dans les entités vérifiées n'a pas reçu de formation préalable.

Recommandations du commissaire au développement durable

86 Recommandations aux ministères concernés (application de la loi (2008))

- **Intégrer dans les activités de sensibilisation et de formation découlant de l'application de la *Loi sur le développement durable* les dimensions sociales et économiques du développement, en plus de celle relative à l'environnement, en cohérence avec le plan gouvernemental à cet effet. (Paragr. 4.50.)**
- **Évaluer les répercussions des activités de sensibilisation et de formation concernées afin d'apprécier si ces dernières ont donné les résultats souhaités. (Paragr. 4.50.)**

87 Recommandation au MDDELCC (application de la loi (2011))

- **Réévaluer le taux de sensibilisation des employés de l'administration publique en matière de développement durable sur des critères qui permettent d'apprécier dans quelle mesure ils ont une connaissance suffisante et une bonne compréhension :**
  - **des enjeux liés au développement durable ;**
  - **de la démarche gouvernementale et de son degré d'avancement ;**
  - **de la contribution attendue d'eux à la mise en œuvre d'un développement durable. (Paragr. 54.)**

88 Recommandation aux entités vérifiées (application de la loi (2013))

- **Accroître les efforts afin d'adapter leurs pratiques de gestion pour que l'exercice de leurs pouvoirs et de leurs responsabilités s'inscrive dans la recherche d'un développement durable. (Paragr. 80.)**

Extraits des rapports

Application de la loi (2008)

89 Bien que des informations relatives à la loi et à la stratégie gouvernementale aient été diffusées par certains ministères, les efforts ont d'abord été mis sur la dimension environnementale, telle l'écologisation des activités administratives [...]. (Paragr. 4.27.)

90 La plupart des ministères vérifiés ont indiqué qu'ils attendaient le *Plan gouvernemental de sensibilisation et de formation des personnels de l'administration publique* avant d'investir plus d'énergie auprès de l'ensemble de leur effectif. (Paragr. 4.28.)

Application de la loi (2011)

91 Les moyens utilisés pour mesurer le degré d'atteinte de la cible gouvernementale et l'analyse faite à l'égard des résultats obtenus donnent une image inexacte du taux de sensibilisation du personnel de l'Administration. (Paragr. 43.)

92 Premièrement, la mesure de la sensibilisation du personnel était basée sur la réponse fournie à trois questions très élémentaires. (Paragr. 44.)

93 Deuxièmement, les répondants n'avaient qu'à répondre positivement à deux de ces trois questions pour être considérés comme étant sensibilisés au développement durable. La quasi-totalité de ces derniers (97 %) a répondu par l'affirmative à la troisième question, ce qui était, à notre avis, tout à fait prévisible compte tenu de la nature de celle-ci. (Paragr. 45.)

94 Il n'était donc pas nécessaire de connaître l'existence de la stratégie gouvernementale, le contenu du plan d'action de son organisation, l'impact du développement durable sur les activités de celle-ci, le contenu de la loi, certains principes y afférents ou d'autres éléments de cette nature pour être qualifié de personne sensibilisée au concept de développement durable. (Paragr. 46.)

95 Cette façon d'interpréter le degré de sensibilisation du personnel est très loin de la définition qui en est donnée dans le *Plan gouvernemental de sensibilisation et de formation à la démarche de développement durable* et qui a été diffusée aux entités par le MDDELCC en janvier 2009 [...]. (Paragr. 47.)

Application de la loi (2013)

96 En ce qui concerne les conditions favorisant le succès de la prise en compte des principes, certains employés [d'une entité] ayant participé aux travaux n'ont pas reçu de formation préalable. (Paragr. 60.)

97 [...] outre le fait que la réflexion portant sur les principes n'a pas été engagée au moment opportun, cinq des six employés [d'une autre entité] ayant effectué les exercices analysés ont indiqué ne pas avoir été formés à cet égard. (Paragr. 61.)

3.7 Indicateurs de mesure retenus et reddition de comptes

Indicateurs de développement durable

Observations sur la stratégie 2008-2013 (prolongée jusqu'en 2015)

98 Le commissaire au développement durable a indiqué que :

- la relation entre les indicateurs retenus et les principaux enjeux de la société ne peut être établie ;
- l'élaboration de la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013* et celle de la première liste d'indicateurs sont deux exercices qui n'ont pas été suffisamment arrimés.

99 Pourtant, la stratégie gouvernementale n'a de valeur que dans la mesure où elle contribue à traiter des enjeux prioritaires, lesquels doivent se traduire dans les indicateurs retenus. En outre, les documents disponibles n'ont pu le convaincre du fait que ces indicateurs sont les plus appropriés pour apprécier l'évolution de la situation au fil des ans.

Recommandation du commissaire au développement durable

100 Recommandation au MDDELCC, dans le cadre d'une prochaine révision des indicateurs de développement durable (application de la loi (2009))

- **Bonifier la démarche, notamment à l'égard des aspects suivants :**
  - **la recherche d'un meilleur arrimage des indicateurs, d'une part, aux enjeux de la société et, d'autre part, aux objectifs de la stratégie gouvernementale ;**
  - **la documentation du choix des indicateurs proposés en soumettant les différentes options étudiées. (Paragr. 4.56.)**

Extraits des rapports

Application de la loi (2008)

101 [...] la première liste d'indicateurs de développement durable est en retard, étant donné que l'échéance légale pour la soumettre au gouvernement, pour adoption, était la fin de 2008. (Paragr. 4.8.)

Application de la loi (2009)

102 [...] la première liste des indicateurs de développement durable a été adoptée par le gouvernement, soit deux ans après la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale et plus de six mois après la publication de quelque 130 plans d'action de développement durable par les entités assujetties. (Paragr. 4.23.)

103 La volonté d'intégrer l'approche par capitaux et l'approche par objectifs dans un même système à trois niveaux est novatrice mais ambitieuse. À preuve, le système intégré comporte, au premier niveau, 20 indicateurs pour les 5 capitaux [...], dont les liens avec les 29 objectifs et les quelque 80 indicateurs associés à la stratégie gouvernementale sont peu évidents. Si l'on ajoute à cela près de 900 objectifs organisationnels et un nombre encore plus élevé d'actions et de cibles inclus dans les plans d'action de plus de 130 entités gouvernementales, nous avons des inquiétudes à propos de la manière dont tout cela fonctionnera. (Paragr. 4.42.)

104 [...] il était essentiel que ces indicateurs soient en lien avec la stratégie gouvernementale pour assurer la cohérence de la démarche. (Paragr. 4.43.)

105 La première liste d'indicateurs proposée n'a pas mis en lumière ces relations, ce qui aurait permis de mieux comprendre les indicateurs retenus. Par conséquent, il s'avère fort difficile d'en apprécier la justesse et la pertinence et d'établir un lien clair entre ceux-ci et les principaux enjeux de la société en matière de développement durable. (Paragr. 4.44.)

106 La plupart de ces indicateurs mesurent des capitaux pour lesquels de nombreuses années sont nécessaires afin de percevoir des changements. Compte tenu de ce fait, ces indicateurs à eux seuls ne permettront pas de mesurer les tendances sur quelques années. Pour faciliter la révision de la stratégie gouvernementale tous les cinq ans, comme la loi l'exige, les indicateurs adoptés doivent aussi permettre de dresser un état de situation du développement durable sur cette période. (Paragr. 4.45.)

107 [...] l'élaboration de la stratégie gouvernementale et la confection de la première liste d'indicateurs de développement durable sont deux exercices qui n'ont pas été suffisamment arrimés. (Paragr. 4.48.)

108 Des indicateurs montrent de faibles variations temporelles, ce qui rend l'interprétation de la situation difficile. [...] Des indicateurs ne retiennent qu'une dimension de la question traitée, ce qui peut grandement fausser l'interprétation que l'on fait de ceux-ci. [...] Des indicateurs mesurent un volet trop limité de la question. [...] Des indicateurs sont peu utiles pour bien comprendre les enjeux en cause et mesurer les progrès si l'on ne détermine pas au préalable la situation souhaitée par la société québécoise. [...] Sans une présentation plus détaillée des motifs sous-jacents, il est difficile de comprendre pourquoi les indicateurs proposés sont les plus pertinents dans les circonstances. (Tableau 1, chap. 4.)

Reddition de comptes relative à la stratégie

Observations sur la stratégie 2008-2013 (prolongée jusqu'en 2015)

109 Le commissaire au développement durable a estimé qu'il serait difficile, à partir des exercices d'évaluation menés par le MDDELCC, de dresser un portrait complet et intégré de la démarche de développement durable.

Extraits des rapports

Application de la loi (2011)

110 Plus le temps passe, plus nous avons des préoccupations quant au peu d'informations utiles et pertinentes rendues disponibles pour apprécier l'évolution de la situation relativement à la mise en œuvre du développement durable et au degré d'atteinte des objectifs de la stratégie gouvernementale. (Paragr. 56.)

111 En février 2012, le dernier *Rapport de mise en œuvre de la Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013* publié portait sur l'exercice 2009-2010. Un projet pour l'exercice 2010-2011 a été élaboré, mais il n'avait pas encore été rendu public à la fin de nos travaux. Il faut toutefois noter que les informations contenues dans ce projet sont de même nature que celles incluses dans les rapports précédents. (Paragr. 57.)

112 Après plus de quatre ans de mise en œuvre de la stratégie gouvernementale de développement durable, ce bilan périodique ne permet pas de faire le lien entre les résultats obtenus par les organisations et les objectifs de la stratégie. Il est donc difficile, à sa lecture, d'apprécier la mise en œuvre de la stratégie au sein de l'Administration. (Paragr. 58.)

113 Pour chacun des objectifs de la stratégie, le rapport se limite à indiquer des informations très peu significatives. (Paragr. 60.)

114 Le rapport ne donne donc aucune information permettant d'apprécier de manière objective dans quelle mesure les 29 objectifs de la stratégie gouvernementale sont en voie d'être atteints. (Paragr. 61.)

115 En plus du bilan dressé par le MDDELCC, une mise à jour continue des indicateurs de suivi des objectifs de la stratégie est effectuée par l'Institut de la statistique du Québec. Encore là, l'information disponible n'éclaire pas très bien le lecteur sur l'efficacité de la stratégie. Il n'y a toujours pas d'indicateur pour certains objectifs. Pour d'autres indicateurs, le degré de significativité est très faible ou les informations disponibles se rapportent à une période antérieure à la mise en œuvre de la stratégie. (Paragr. 62.)

116 Les limites de la reddition de comptes étaient prévisibles. En effet, comme nous l'avons mentionné dans notre rapport l'an dernier et comme cela a été dit lors de la commission parlementaire de février 2012, l'accumulation des lacunes constatées dans la planification et la mise en œuvre de la démarche de développement durable a des effets directs sur la qualité de la reddition de comptes. (Paragr. 63.)

Application de la loi (2012)

117 [...], après avoir examiné plus en détail le plan de travail du ministère lié à chacun des exercices d'évaluation, nous craignons que les limites de ceux-ci empêchent le ministère de mesurer les effets concrets de la loi sur la gestion gouvernementale. (Paragr. 34.)

118 Selon son plan de travail, ce rapport [sur l'application de la loi] devrait évaluer de quelle manière la loi a permis de concourir à l'atteinte de ses objectifs principaux de même que la concordance des moyens, des mécanismes et des outils développés pour favoriser l'application de la loi et de ses dispositions. Toutefois, le ministère indique qu'il ne cherchera pas à évaluer la qualité et les effets des moyens développés, ce qui diminuera significativement l'utilité de l'exercice. (Paragr. 35.)

119 Étant donné l'utilité limitée des informations accumulées et diffusées dans les bilans annuels, nous avons des appréhensions quant à la capacité du ministère à démontrer clairement et objectivement, dans son rapport quinquennal, les progrès réalisés pour chacun des objectifs de la stratégie et la réelle contribution de cette dernière à l'avancement de la démarche, le cas échéant. (Paragr. 37.)

120 Enfin, après la publication de son rapport quinquennal, le MDDELCC prévoit publier un état de situation du développement durable au Québec. Selon son plan de travail, cet état de situation se basera principalement sur l'évolution des indicateurs contenus dans la liste adoptée en décembre 2009. Dans notre rapport de 2009-2010, nous avions expliqué que la pertinence des indicateurs retenus pour apprécier l'évolution de la situation du développement durable dans la société québécoise paraissait faible. C'est pourquoi nous avons peu d'espoir quant à la valeur et à l'utilité des informations qui découleront de cet état de situation. (Paragr. 38.)

121 Les résultats des exercices d'évaluation risquent d'avoir les mêmes limites que celles soulevées dans des rapports de vérification précédents [...]. D'une part, le ministère rend compte des activités réalisées pour mettre en œuvre un plan d'action. D'autre part, il dresse un état de situation global à un moment donné, mais sans déterminer dans quelle mesure les actions énoncées dans ce plan ont réellement contribué à l'évolution de la situation observée. Par conséquent, il est impossible de démontrer si les ressources investies apportent une réelle valeur ajoutée. (Paragr. 40.)

Reddition de comptes relative aux plans d'action de développement durable

Observations sur la stratégie 2008-2013 (prolongée jusqu'en 2015)

122 L'utilité de la reddition de comptes demeure limitée pour apprécier objectivement :

- les résultats relatifs à la mise en œuvre des plans d'action de développement durable des entités vérifiées ;
- la contribution de ces entités à l'atteinte des objectifs liés à la stratégie gouvernementale.

Recommandations du commissaire au développement durable

123 Pistes d'amélioration pour les entités visées (application de la loi (2010))

- **Inclure l'ensemble des actions du plan d'action de développement durable dans leur reddition de comptes de même que les indicateurs et les cibles y afférentes. (Paragr. 5.38.)**
- **Présenter les changements apportés au plan d'action de développement durable et en expliquer les raisons. (Paragr. 5.38.)**
- **Montrer clairement le degré d'atteinte des résultats relativement à toutes les actions ainsi que les effets obtenus. (Paragr. 5.38.)**
- **Expliquer les écarts par rapport aux cibles fixées. (Paragr. 5.38.)**
- **Présenter de l'information comparative d'une année à l'autre. (Paragr. 5.38.)**

124 Recommandation aux entités vérifiées (application de la loi (2011))

- **Améliorer la qualité de la reddition de comptes sur leur plan d'action de développement durable relativement aux éléments suivants :**
  - **Rendre compte de l'intégralité du plan d'action de développement durable ;**
  - **Présenter et expliquer les changements apportés ;**
  - **Démontrer clairement le degré d'atteinte des résultats ;**

- **Expliquer les résultats obtenus par rapport à la cible fixée ;**
- **Présenter les effets des actions ;**
- **Comparer les résultats dans le temps. (Paragr. 39.)**

Extraits des rapports

Application de la loi (2010)

125 Il se dégage de nos travaux que les entités dont le rapport annuel de gestion a fait l'objet de notre échantillon ont toutes rendu compte de leur plan d'action de développement durable de manière distincte dans ce rapport. Toutefois, plusieurs n'ont pas rendu compte de tous leurs engagements initiaux et n'ont pas expliqué les raisons des changements effectués. Des lacunes ont été décelées, entre autres, quant à la mesure des indicateurs, à l'appréciation des résultats par rapport aux cibles fixées et à l'information fournie sur l'effet des actions. (Paragr. 5.13.)

126 [...], nous avons observé des variations importantes entre la planification initiale et le rapport annuel en ce qui a trait aux indicateurs et aux cibles présentés par les entités. Ces changements sont soit des retraits, soit des ajouts, soit des modifications aux libellés. Dans certains cas, les modifications ont contribué à réduire les engagements des entités ou encore à les rendre moins précis, donc plus difficiles à mesurer. (Paragr. 5.25.)

127 Bien que des changements puissent parfois être nécessaires afin de tenir compte d'un nouveau contexte, nous nous attendions à ce que ce soit des situations isolées et que ces changements soient clairement expliqués dans la reddition de comptes annuelle. Force est de constater que ce ne fut pas le cas. Ainsi, dans 22 des 35 rapports annuels de gestion examinés, des modifications ont été apportées aux engagements initiaux. En outre, dans la plupart de ces rapports (18 sur 22), aucune explication n'est fournie quant à ces changements, ce qui nuit à la clarté et à la transparence recherchées. (Paragr. 5.27.)

128 Dans les 35 rapports annuels que nous avons analysés, nous notons d'abord que près de la moitié des 587 indicateurs n'ont pas été mesurés. Ainsi, des entités se limitent à présenter les activités réalisées pendant l'année, ce qui est insuffisant pour apprécier les résultats de l'indicateur auquel elles font référence. Dans d'autres cas, au lieu de donner un résultat concret quant à l'indicateur, elles mentionnent qu'il s'agit d'une « mesure prévue pour 2011 » ou « à venir », sans donner plus de détails. (Paragr. 5.30.)

129 Par ailleurs, un autre élément fondamental de la mesure des résultats est la comparaison des résultats obtenus par rapport aux cibles fixées. Globalement, une telle information a été fournie pour seulement 25 p. cent des 309 indicateurs pour lesquels un résultat a été donné. Dans les faits, 19 entités n'ont rien présenté en ce sens. Quant aux 16 autres, elles ont mesuré l'atteinte des résultats en fonction des cibles établies pour moins de la moitié de leurs indicateurs. (Paragr. 5.31.)

130 L'an dernier, nous avions soulevé le fait qu'une majorité d'actions et d'indicateurs de mesure étaient axés sur des moyens plutôt qu'orientés sur les résultats ultimement recherchés. Cette constatation trouve écho dans la reddition de comptes qui en découle un an plus tard. Ainsi, peu d'entités présentent de l'information sur l'effet des actions incluses dans la reddition de comptes en matière de développement durable. (Paragr. 5.34.)

Application de la loi (2011)

131 L'utilité de la reddition de comptes demeure limitée pour apprécier objectivement les résultats relatifs à la mise en œuvre du plan d'action de développement durable des entités vérifiées et leur contribution à l'atteinte des objectifs de la stratégie gouvernementale de développement durable. (Paragr. 19.)

132 [...] certains aspects de la reddition de comptes se sont peu améliorés par rapport à nos observations de l'an dernier. Ce sont des éléments pour lesquels le MDDELCC, à la suite d'une consultation des membres du CIDD [Comité interministériel du développement durable], a choisi de ne pas proposer de correctif immédiatement. (Paragr. 23.)

3.8 Pratiques de gestion

Observations sur la stratégie 2008-2013 (prolongée jusqu'en 2015)

133 En 2008, le commissaire au développement durable a mentionné que la révision des pratiques de gestion était amorcée dans les ministères vérifiés pour les facettes environnementales. Cependant, il a noté que l'exercice n'avait guère porté sur les éléments qui sont au cœur même de la mission de ces entités.

134 Plus de sept ans après l'adoption de la *Loi sur le développement durable*, les entités vérifiées dans le cadre des travaux du commissaire n'ont toujours pas suffisamment adapté leurs pratiques de gestion afin d'intégrer la recherche d'un développement durable dans leurs activités.

Recommandations du commissaire au développement durable

135 Recommandation aux ministères concernés (application de la loi (2008))

- **Profiter de l'élaboration du plan d'action de développement durable pour revoir leurs pratiques de gestion en conséquence et rectifier le tir, s'il y a lieu. (Paragr. 4.50.)**

136 Recommandation aux entités vérifiées (application de la loi (2013))

- **Accroître les efforts afin d'adapter leurs pratiques de gestion pour que l'exercice de leurs pouvoirs et de leurs responsabilités s'inscrive dans la recherche d'un développement durable. (Paragr. 80.)**

Extraits des rapports

Application de la loi (2008)

137 [...] les entités ont tendance à revoir leurs pratiques administratives de façon à ce que les facettes environnementales soient davantage prises en considération. Cependant, elles se sont peu attaquées, à ce jour, au cœur de leurs activités afin de prendre en compte de manière globale et systématique les principes inscrits dans la loi. Si l'écologisation des activités démontre un souci pour le développement durable, cette tendance est trop peu significative pour donner lieu à un virage des interventions, comme l'énoncent la loi et la stratégie gouvernementale. La difficulté à saisir la nature et l'ampleur des changements nécessaires pour appliquer les principes pourrait être l'une des raisons expliquant cette situation. (Paragr. 4.33.)

138 Un processus d'évolution est enclenché. Toutefois, il ne faudrait pas négliger d'intensifier les actions si l'on veut un réel changement quant à la prise de décision et des résultats probants. (Paragr. 4.35.)

Application de la loi (2013)

139 Plus de sept ans après l'adoption de la *Loi sur le développement durable*, aucune des quatre entités vérifiées n'a suffisamment adapté ses pratiques de gestion afin d'intégrer de façon significative la recherche d'un développement durable dans ses activités. (Paragr. 10.)

140 Depuis l'adoption de la *Loi sur le développement durable*, les efforts fournis par les quatre entités vérifiées pour adapter leurs pratiques de gestion n'ont pas toujours été constants, bien que ceux [d'une entité] soient plus soutenus. De plus, [celle-ci] est la seule entité vérifiée à avoir réalisé un diagnostic complet de sa situation de départ. (Paragr. 19.)

4 Conclusion

141 **Le commissaire au développement durable est préoccupé par le fait que des constats qu'il a formulés au fil des ans sur l'application de la *Loi sur le développement durable* n'aient pas trouvé écho dans le projet de *Stratégie gouvernementale de développement durable révisée 2015-2020*.**

142 **Il souhaite que les changements apportés à la suite des auditions particulières et des consultations publiques facilitent la mise en œuvre d'une démarche de développement durable véritablement porteuse, c'est-à-dire qu'elle entraîne réellement des effets significatifs.**

Annexe et sigle

Annexe **Liste des rapports portant sur l'application de la *Loi sur le développement durable***

Sigle

MDDELCC **Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques**

Annexe Liste des rapports portant sur l'application de la *Loi sur le développement durable*

2007	*Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008*, tome II, *Rapport du commissaire au développement durable*, chapitre 3
2008	*Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2008-2009*, tome II, chapitre 4
2009	*Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2009-2010*, *Rapport du commissaire au développement durable*, chapitre 4
2010	*Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011*, *Rapport du commissaire au développement durable*, chapitre 5
2011	*Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2011-2012*, *Rapport du commissaire au développement durable* (printemps 2012), chapitre 3
2012	*Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013*, *Rapport du commissaire au développement durable* (hiver 2013), chapitre 2
2013	*Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2014-2015*, *Rapport du commissaire au développement durable* (printemps 2014), chapitre 2

Signification du logo

Un édifice bien reconnaissable, le parlement, où siège l'Assemblée nationale, autorité de qui le Vérificateur général tient sa mission et à qui il rend compte.

Trois traits dynamiques, illustrant à la fois :

- les trois types de vérifications réalisées par son personnel, à savoir la vérification financière, celle de la conformité avec les lois, les règlements, les politiques et les directives ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources ;
- les trois éléments qui sont examinés lors des travaux en matière d'optimisation des ressources : l'économie, l'efficience et l'efficacité ;
- les trois domaines – social, économique et environnemental – liés aux enjeux concernant le développement durable.

Véritable signe distinctif, le logo du Vérificateur général illustre bien que cette institution, en constante évolution, vise à seconder les élus dans leur volonté d'assurer la saine gestion des fonds publics, au bénéfice des citoyennes et citoyens du Québec.

Le commissaire au développement durable

Monsieur Jean Cinq-Mars est commissaire au développement durable du Québec depuis septembre 2009.

Avant d'occuper ce poste, il a agi comme consultant dans les domaines du développement durable, de l'environnement, des ressources naturelles et de la gouvernance. Il a accompli des missions à l'étranger, notamment pour la Banque mondiale, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) ainsi que diverses agences de développement.

Ses interventions l'ont amené à travailler dans plusieurs pays développés ou en voie de développement. À cet égard, il a été membre d'équipes de vérification de la performance environnementale pour l'OCDE en France, au Danemark et au Luxembourg. Au Canada, M. Cinq-Mars a œuvré comme conseiller auprès du commissaire fédéral à l'environnement et au développement durable pour diverses missions de vérification. Il a aussi joué le rôle de conseiller pour plusieurs entreprises du secteur des ressources naturelles.

Avant de devenir consultant, M. Cinq-Mars a occupé le poste de président d'Habitat faunique Canada. Il a également cumulé la présidence de la Coalition pour la Stratégie nationale sur la forêt de 2004 à 2006. En outre, il a coordonné en 2002 les travaux associés à la préparation de cette stratégie ; ceux-ci ont été effectués par une équipe pancanadienne.

De 1997 à 2001, il a été le chef de la Division de la prévention et du contrôle de la pollution au sein de l'OCDE. Il exerçait entre autres des responsabilités relatives aux changements climatiques, au transport durable, à la gestion et aux transferts internationaux des matières résiduelles, aux systèmes de gestion environnementale et à l'écoefficience. M. Cinq-Mars a aussi mis en place un groupe d'analyse de politiques portant sur les bâtiments durables. Dans le cadre de cette fonction, il a participé à de nombreuses rencontres internationales, notamment la conférence des parties sur le changement climatique de Kyoto (1997) et la conférence sur le transport durable de Vienne (2000).

De 1984 à 1997, M. Cinq-Mars a occupé le poste de directeur du Service canadien de la faune et celui de directeur de la protection de l'environnement pour le Québec pour Environnement Canada. Ses mandats touchaient, entre autres, la gestion de la faune, les espèces menacées, les espaces protégés, la pollution industrielle, les technologies et les urgences environnementales, et la mise en vigueur des lois en matière d'environnement. Dans ces fonctions, il a coordonné les volets « conservation » et « protection de l'environnement » du Plan d'action Saint-Laurent.

M. Cinq-Mars est membre du conseil d'administration du Réseau canadien de l'eau, directeur de l'association Énergie solaire solidaire et développement durable et Fellow de la Société géographique royale du Canada. Il possède des diplômes en biologie et en administration publique. D'autre part, il parle français, anglais et espagnol.

Cette publication
est rédigée par le

Québec
750, boulevard Charest Est, bureau 300
Québec (Québec) G1K 9J6
Tél.: 418 691-5900 • Téléc.: 418 644-4460

Montréal
770, rue Sherbrooke Ouest, bureau 1910
Montréal (Québec) H3A 1G1
Tél.: 514 873-4184 • Téléc.: 514 873-7665

Internet
Courriel: verificateur.general@vgq.qc.ca
Site Web : http://www.vgq.qc.ca

Le rapport est disponible dans notre site Web.

Protection des droits de propriété intellectuelle du Vérificateur général du Québec
Quiconque peut, sans autorisation ni frais, mais à la condition de mentionner la source, reproduire sous quelque support des extraits tirés de ce document, sauf s'il le fait à des fins de commercialisation. Dans ce cas, une autorisation préalable doit être obtenue auprès du Vérificateur général.

Dépôt légal – 2015

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN 978-2-550-73090-3